

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



La politique méditerranéenne des Douze, C. COVA. — En lisant les documents communautaires... : Un véritable marché commun en 1992 ? P. MAILLET. — Le nouveau régime de maîtrise de la production dans le secteur du lait et des produits laitiers : les "quotas laitiers", D. SORASIO. — La contribution du patronat à l'intégration de l'Espagne dans la Communauté, A. ALONSO. — Complémentarités industrielles et intégration européenne, J.P. LAURENCIN. — Eléments d'une théorie de la continuité du service public communautaire, R. MILAS.

N° 291 NOVEMBRE 1985

LIBRARY

DOCTEUR D'ÉTAT EN DROIT

SPÉCIALISTE DE DROIT COMMUNAUTAIRE
LAURÉAT DE LA COMMISSION
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
PRIX PIERRE-HENRI TEITGEN 1985

Parfaite connaissance :

- du système juridique des Communautés Européennes (législation, contentieux),
- de la politique agricole commune,
- du commerce international,
- de la politique communautaire de l'énergie.

Étudierait toutes propositions d'emploi dans secteur juridique, commercial, relations publiques ou autres.

S'adresser : Joël BOUDANT — Faculté des Sciences Juridiques de Rennes — Centre Européen. Tél. : 99.38.03.01 poste 442

TRANSPORTS

L'opération trolleybus de Nancy

N° 296 — Août-Sept. 84

Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS

Pierre d'AMARZIT

ESSAI D'UNE POLITIQUE PÉTROLIÈRE EUROPÉENNE

A ce jour, vingt ans d'efforts ont été entrepris pour tenter de parvenir à la construction d'une politique énergétique européenne. Or, si cette politique n'existe pas encore, il n'en reste pas moins qu'un cadre juridique et des options fondamentales ont été mises en place. L'objet de cet ouvrage est de présenter les orientations, les principales étapes et les applications de cette politique, notamment sous ses aspects pétroliers.

« Bien sûr, de tels projets d'une politique énergétique communautaire ne se concrétiseront pas tous demain. Mais il est important que l'espoir de les voir naître un jour puisse être gardé. C'est le grand mérite de M. Pierre d'AMARZIT de nous l'avoir si opportunément démontré ». Pierre DESPRAIRIES

Un ouvrage 13 x 21. Prix : 90 F

Editions Techniques et Economiques
3, rue Soufflot, 75005 PARIS



sommaire

**problèmes
du jour**

- 525 La politique méditerranéenne des Douze, par
Colette COVA

**chronique
économique
communautaire**

- 527 En lisant les documents communautaires... :
Un véritable marché commun en 1992 ? par
Pierre MAILLET

**l'économie et
le social dans
le marché commun**

- 533 Le nouveau régime de maîtrise de la production
dans le secteur du lait et des produits laitiers : les
"quotas laitiers", par Denise SORASIO, docteur
d'Etat en droit, membre du service juridique de la
Commission des Communautés européennes
- 548 La contribution du patronat à l'intégration de
l'Espagne dans la Communauté, par Antonio
ALONSO, Ministre plénipotentiaire, directeur des
affaires internationales de la Confédération espa-
gnole des organisations d'entreprises
- 558 Complémentarités industrielles et intégration euro-
péenne, par Jean-Paul LAURENCIN, IREP -
Développement (UA CNRS n° 364), Université des
sciences sociales de Grenoble

**questions
institutionnelles
et juridiques**

- 570 Eléments d'une théorie de la continuité du service
public communautaire, par René MILAS

**actualités
et documents**

- 581 Communautés européennes

© 1985 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque
procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le
consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une
contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957
et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les
auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises
auxquels ils appartiennent.*

Voir en page II les conditions d'abonnement.



REVUE DU

MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean-François DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
☐ Étranger : 572 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.05.1985.

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DES DOUZE

Colette COVA

Les Dix sont prêts à préserver les intérêts des pays méditerranéens associés après l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, le 1^{er} janvier 1986. Ce dossier qui a fait l'objet de longues discussions entre les Dix est en passe d'être réglé. A la fin du mois d'octobre, la Grèce et surtout l'Italie, l'Etat membre le plus réticent à accorder de nouvelles concessions, étaient prêts à accepter un compromis. Un compromis qualifié d'équilibré par Mme Catherine Lalumière, Secrétaire d'Etat français aux affaires européennes, parce qu'il implique un effort non seulement des pays du Sud de la CEE sur le plan commercial mais aussi un effort financier auquel les pays du nord de l'Europe, d'abord réticents, ont fini par souscrire.

Le défi de la politique méditerranéenne

Sans une mise à jour des accords de coopération conclus il y a une dizaine d'années entre la CEE et les pays de la rive sud de la Méditerranée, ceux-ci seraient les victimes de l'élargissement. Les produits agricoles espagnols et, à un moindre degré portugais, supplanteraient en effet définitivement sur le marché communautaire les exportations du Maghreb ou d'Israël. C'est cette inquiétude que les pays méditerranéens ont manifestée dès l'ouverture des discussions avec Madrid et Lisbonne. D'autant plus que les relations avec la CEE sont déjà tendues dans le domaine industriel. Alors que les accords de coopération prévoyaient le libre accès au marché communautaire pour ce type de produits, la Communauté a imposé dès 1977 aux pays méditerranéens des accords d'autolimitation, une entorse aux engagements pris, dont les pays comme la Tunisie ou le Maroc qui avaient misé sur le marché européen se plaignent amèrement. C'est pour éviter le retour à de tels accidents que la région méditerranéenne a réclamé des consultations parallèles aux négociations d'élargissement et une adaptation des accords.

Une requête parfaitement justifiée si l'on sait que le marché européen est vital pour l'économie de la plupart des pays riverains de la Méditerranée. La CEE est globalement leur principal partenaire commercial. Seuls la Jordanie et le Liban échappent à cette règle et ont pour clients principaux les autres pays arabes. Inversement le débouché sud-méditerranéen est loin d'être négligeable pour les Dix. Il représente près de 10 % de leurs exportations totales, c'est-à-dire autant que les pays membres de la Convention de Lomé, plus du triple des ventes au Japon, la moitié des exportations vers les Etats-Unis. L'Europe ne doit donc pas laisser s'effondrer des marchés qui lui sont acquis et où les besoins sont immenses. C'est cette évidence que la France, ainsi que Claude Cheysson, Commissaire européen chargé de ce dossier, a rappelée aux Etats membres tout au long des négociations d'élargissement avec les deux pays candidats. Sans compter la nécessité politique pour la CEE de participer à la stabilisation de cette région sur le plan social. Un objectif solennellement défini par le Conseil européen de mars 1985 : « la politique méditerranéenne de la Communauté élargie devra avoir un caractère évolutif et permettre de déboucher sur le plan du développement économique sur des résultats importants et stables à moyen terme ».



Les courants d'échange seront préservés

Tout en adhérant à ce principe, les Dix ont eu le plus grand mal à se mettre d'accord sur les moyens d'y parvenir. L'Italie, la Grèce et l'Espagne ne voulaient pas des propositions de la Commission pour garantir les courants d'échange de produits agricoles à leur niveau actuel. Rome et Athènes ont longtemps fait de la préférence communautaire une affaire de principe, arguant également qu'il n'était pas possible d'expliquer à leurs producteurs d'agrumes ou de tomates, que de nouvelles concessions seraient accordées à des pays tiers au moment où ils allaient se heurter à la concurrence espagnole. Quant au gouvernement espagnol, il prétend ne pas pouvoir expliquer à son opinion publique que d'autres pays méditerranéens bénéficient des concessions qu'elle a si longtemps attendues.

Du côté de la Commission européenne, on s'est étonné de ces arguments puisqu'il ne s'agit que de préserver les courants existants, pour des quantités parfois négligeables : 1 million d'hectolitres de vin quand la CEE à Dix en produit plus de 150 millions, 800 000 tonnes d'agrumes (30 % il est vrai de la production des Dix), 60 000 tonnes de tomates (1 %), 46 000 tonnes d'huile d'olive (3 %).

Le volet commercial du compromis élaboré à la fin octobre permettra finalement de mettre les pays méditerranéens et les nouveaux adhérents sur un strict pied d'égalité pendant les 10 années que durera l'intégration de l'Espagne et du Portugal à la CEE. Un démantèlement progressif des droits de douane est prévu, et pour les 5 produits particulièrement sensibles : tomates, oranges, mandarines et clémentines, citrons et raisins frais, une réduction des prix de référence (sorte de prix minima à l'importation sera mise en place à partir de 1990, date où les produits espagnols et portugais bénéficieront de plus grands avantages.

Des dispositions seront également prises pour l'huile d'olive, principal produit d'exportation de la Tunisie (l'Europe absorbe la moitié des ventes tunisiennes), qui fait vivre 200 000 personnes dans ce pays. Un secteur d'autant plus difficile que les possibilités de reconversion sont pratiquement nulles.

Quant à l'engagement financier pris par les Dix, il ne doit pas être interprété comme une compensation à d'éventuels préjudices. Les Dix reconnaissent simplement la nécessité d'accroître l'aide financière pour contribuer au développement de ces pays. L'année prochaine, au moment de négocier de nouveaux protocoles financiers avec les pays du Maghreb, du Mashrek et Israël, la CEE tiendra compte d'un certain nombre de critères, ce qui devrait permettre « d'aller au-delà de la simple actualisation », encore que les Allemands et les Britanniques interprètent le texte de l'accord, de façon plus restrictive. Pour la période 1982/86, les pays du sud de la Méditerranée ont reçu un milliard d'écus, en subventions et prêts de la CEE.

Du nouveau pour la coopération

Outre une adaptation du volet commercial, la Commission européenne a proposé aux Dix en septembre der-

nier de nouvelles orientations pour la coopération économique. Les 3 principaux objectifs retenus par Claude Cheysson sont : le soutien aux stratégies alimentaires en vue de réduire la dépendance des partenaires dans ce domaine (leurs importations de produits agricoles augmentent depuis quelques années), une coopération industrielle plus concertée et un appui intense aux efforts des partenaires méditerranéens pour développer une coopération régionale et multilatérale, y compris avec l'Afrique. Bruxelles pourrait intervenir financièrement dans des secteurs clé comme la lutte contre la désertification, l'énergie solaire, les transports transfrontaliers ou la recherche sur l'agriculture en zone aride.

Si à première vue, les thèmes évoqués ne paraissent pas très nouveaux, le projet est pourtant ambitieux dans le domaine de la coopération industrielle. « L'accrochage entre les deux économies du Nord et du Sud de la Méditerranée doit se faire maintenant au niveau de l'industrie et de la formation », a déclaré M. Cheysson en précisant que la coopération euro-méditerranéenne doit à l'avenir dépasser les relations commerciales.

L'essentiel est de mettre au point les conditions grâce auxquelles la coopération industrielle ne sera plus source de rivalité, comme ce fut le cas pour les textiles. Cet objectif implique une concertation plus systématique entre les pouvoirs publics et les opérateurs, et la création d'un climat favorable aux investissements. L'expérience des textiles a précisément rendu les opérateurs méfiants. Bruxelles souhaiterait créer à cet égard une ligne budgétaire spécifique de 5 à 10 millions d'écus pour financer des participations communautaires dans des joint-ventures entre firmes européennes et sud-méditerranéennes.

Tous ces projets ont des relents du vieux rêve de l'interdépendance économique. Bien que les discussions entre les Dix n'aient pas encore commencé, on reste sceptique dans plusieurs capitales européennes.

Et les Américains ?

Les Etats-Unis ont toujours regardé avec beaucoup de méfiance les accords de coopération conclus par la CEE avec ses partenaires méditerranéens. Dès 1976, les attaques de Washington avaient été virulentes. Au cours des années, elles se sont précisées et visent actuellement tout particulièrement les concessions des Dix relatives aux agrumes, qui, selon Washington, porteraient préjudice aux producteurs californiens.

C'est pour obtenir des compensations que les Etats-Unis avaient déclenché au début de l'été dernier « la guerre des spaghettis » et imposé en guise de représailles des droits de douane supplémentaires sur les importations de pâtes. Une trêve a été conclue pour 4 mois, le temps nécessaire dans l'esprit des Américains pour obtenir des Européens qu'ils fassent un pas en arrière dans ce domaine. Or c'est exactement le contraire qui s'est passé puisque les Dix ont amélioré les concessions pour les producteurs méditerranéens d'agrumes. Le faire admettre par les Américains sera délicat. Interrogé sur ce point, Claude Cheysson a violemment réagi : « Je ne reconnais aucun droit aux Américains de se mêler de nos préférences en Méditerranée ou ailleurs ».

AVIS IMPORTANT

Votre abonnement à la **Revue du Marché Commun** se termine avec le **prochain** numéro. **Pour éviter toute interruption** dans le service, veuillez nous faire parvenir votre ordre de réabonnement, notamment avec le bulletin ci-dessous, **accompagné de son règlement.**

BULLETIN DE RÉABONNEMENT

Je renouvelleabonnement à la « Revue du Marché Commun »
pour 1986 au prix de :

FRANCE 516,35 F + TVA 4 % 20,65 = 537 F

ÉTRANGER 572 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par Chèque Bancaire à l'ordre des
ÉDITIONS TECHNIQUES ET ÉCONOMIQUES
☐ Virement C.C.P. 10-737-10 PARIS

NOM

ADRESSE

.....

En cas de changement d'adresse veuillez nous préciser le libellé de l'ancienne adresse

Date et signature

A retourner à

REVUE DU MARCHÉ COMMUN
3, rue Soufflot
F. - 75005 PARIS
Tél. (1) 46.34.10.30

RELIURE MOBILE « REVUE DU MARCHÉ COMMUN »

Pour classer et protéger vos numéros, nous vous proposons des reliures mobiles, contenant **1 année** de *La Revue du Marché Commun* au prix de 38,36 F HT + T.V.A. 18,60 % 7,14 + Port 9,50 = 55,00 F franco. Pour nous la commander, cocher la case ci-dessous et ajouter le montant du règlement de votre abonnement.

- ☐ Je vous commande..... reliure au prix de 55,00 F T.T.C. Franco.

signature

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

Un véritable
marché commun
en 1992 ? (1)

Pierre MAILLET

Ce n'est que pour le démantèlement douanier que le traité de Rome avait fixé un calendrier détaillé — avec d'ailleurs une certaine fourchette. Pour le reste des mesures devant créer un véritable marché unique, aucune date n'était donnée, mais il était entendu qu'il était souhaitable que la réalisation progresse rapidement. En fait, le rythme de progression a été très variable suivant les sujets, mais on doit constater que depuis une quinzaine d'années les progrès sont lents.

Ce n'est pas faute de déclarations : le nouveau document de la Commission commence par la reproduction de quatre déclarations du Conseil Européen depuis 1982, prônant toutes le renforcement du marché intérieur — et toutes peu suivies d'effet —. Respect institutionnel ou humour noir ? A chaque lecteur de décider. Mais, forte de ces incitations officielles, la Commission a présenté en juin 1984 un programme de consolidation où elle énumérait une série de propositions à adopter par le Conseil en 1984 et 1985 (2) et vient, un an plus tard, de publier, sur l'achèvement du marché intérieur, un livre blanc à l'intention du Conseil Européen, où elle se déclare décidée à prendre le taureau par les cornes.

« Faire l'unité de ce grand marché (de 320 millions de consommateurs) suppose que les Etats membres de la Communauté s'accordent sur l'abolition des barrières de toute nature, l'harmonisation des règles, le rapprochement des législations et des structures fiscales, le renforcement de leur coopération monétaire, ainsi que sur les mesures d'accompagnement nécessaires pour amener les entreprises européennes à coopérer. Cette ambition est à notre portée pour peu que nous tirions les enseignements du passé et en particulier des échecs et des lenteurs enregistrés. C'est pourquoi la Commission demandera au Conseil européen de faire sien l'objectif de l'unification complète du marché intérieur en 1992 au plus tard et d'approuver, à cet effet, un programme assorti d'un échéancier réaliste et contraignant ».

On présentera successivement le contenu du livre blanc, puis quelques réflexions sur les priorités et les chances de succès.

I. — Présentation du livre blanc

De façon générale, on doit d'abord observer que :

« L'objectif recherché ne se limite pas à la simplification des procédures existantes mais doit consister dans l'élimination complète de tous les contrôles aux frontières internes de la Communauté. Dans certains cas cet objectif sera réalisé par la suppression des causes qui donnent lieu à ces contrôles. Dans d'autres il faudra déterminer les voies et moyens autres que les contrôles actuels aux frontières internes garantissant des niveaux comparables de protection et/ou d'information ».

On peut ajouter que :

« le principe général devrait être reconnu que lorsqu'un produit est fabriqué et commercialisé légalement dans un Etat membre, il n'y a aucune raison de ne pas le vendre librement dans l'ensemble de la Communauté.



En effet, les objectifs des législations nationales, comme la protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement sont très souvent identiques. Il s'ensuit que les règles et dispositions de contrôle établies pour atteindre ces objectifs reviennent souvent au même, tout en prenant des formes différentes, et devraient normalement être reconnues dans tous les Etats membres ; à cela s'ajoutent les possibilités de coopération entre les autorités nationales ».

La Commission distingue l'élimination des frontières physiques, techniques et fiscales, mais comme elle reconnaît que les trois sont assez étroitement imbriquées (« ainsi, du point de vue douanier, le problème de la disparition des contrôles physiques est largement lié à celui de l'élimination des frontières fiscales »), on peut plus simplement regarder successivement la dizaine de points importants, avant de présenter succinctement le calendrier esquissé par la Commission pour aboutir en 1992 à un marché unique complètement réalisé.

1.1. Les contrôles aux frontières (marchandises et personnes)

Une première étape pourrait consister en une simplification du franchissement des frontières par un réaménagement des procédures (l'établissement récent d'un document unique est un bel exemple dans ce sens). « Il demeure cependant évident que le passage de la simplification à celui de la suppression des frontières internes exige une approche fondamentalement différente. Pour cela, il sera nécessaire de mettre en œuvre des solutions permettant d'abolir les barrières qui découlent des différents contrôles pesant sur les marchandises ».

On peut mentionner aussi comme source de tels contrôles les insuffisances de la politique commerciale commune (par exemple des mesures limitatives des importations limitées à un ou plusieurs Etats membres), la protection sanitaire (contrôles vétérinaires et phytosanitaires, qui pourraient être limités aux lieux de départ), la surveillance des contingents de transport intra-communautaire (qui devraient être abolis), la collecte des statistiques (à obtenir par d'autres voies, par exemple au niveau des entreprises).

Pour les personnes, « les formalités sont effectuées de manière systématique pour des besoins statistiques ; elles sont rendues nécessaires non seulement par les Etats membres, mais aussi par la Communauté » et le Conseil Européen a chargé un Comité (dit Adonnino) d'examiner et de proposer les mesures à prendre.

1.2. Les entraves techniques aux échanges

« Les entraves créées par des règles et normes nationales différentes en matière de produits ont un double effet : non seulement elles entraînent des coûts supplémentaires, mais encore, elles entraînent des distorsions dans les systèmes de production, augmentent les coûts unitaires et les coûts de stockage, découragent la coopération entre les entreprises et empêchent la création d'un marché commun des produits industriels ».

Jusqu'à maintenant, la méthode employée pour faire disparaître ces entraves a consisté à rechercher l'harmonisation des normes et règlements. Elle a conduit à des

résultats intéressants par l'établissement de règles communes, mais ne se révèle pas à la hauteur du problème et « une stratégie nouvelle s'impose ». Puisque les objectifs visés par ces règles et normes sont largement les mêmes d'un pays à l'autre (sauf évidemment celui de réintroduire par la bande des obstacles à la pénétration des produits étrangers !), la reconnaissance mutuelle pourrait en principe constituer une stratégie efficace pour réaliser un marché commun. En fait, la Commission propose de progresser à la fois par la voie de l'harmonisation et par celle de la reconnaissance mutuelle : « l'harmonisation des normes industrielles par l'élaboration de normes européennes sera favorisée au maximum, mais l'absence de normes européennes ne doit pas servir à entraver la libre circulation. En attendant la mise au point des normes européennes, c'est l'acceptation mutuelle des normes nationales par des procédures convenues qui doit être le principe directeur » (3).

1.3. Les marchés publics

Contrairement aux stipulations du Traité et malgré les directives 70/32, 71/304 et 305 et 77/62, les marchés publics demeurent étroitement le fief des producteurs nationaux chaque fois qu'il en existe (4). De plus, quatre secteurs-clés, l'énergie, le transport, l'eau et les télécommunications, restent en dehors du champ visé par les directives.

L'ouverture des marchés publics revêt une grande importance pour l'avenir de l'économie européenne, notamment pour les produits et services de technologie avancée, et la Commission annonce des propositions courant 1987.

1.4. Libre circulation des travailleurs et des membres des professions libérales

Si, pour les salariés, la libre circulation est presque entièrement réalisée, par contre en matière de droit d'établissement des indépendants, peu de progrès ont été accomplis, largement du fait (ou du prétexte ?) de la complexité des travaux d'harmonisation des qualifications professionnelles. Des efforts demeurent donc nécessaires.

1.5. Marché commun des services

Bien que prévu par le Traité tout autant que pour les marchandises, le marché commun des services est nettement moins avancé. Cela s'explique dans une certaine mesure par la grande diversité des services et par le fait que les prestataires semblent peu conscients de leurs intérêts communs.

Une telle situation est de plus en plus fâcheuse : d'une part l'évolution économique se fait avec une croissance de la part relative des services dans l'activité économique (entre 1973 et 1982 l'emploi industriel a légèrement baissé dans la Communauté, alors que plus de 5 millions d'emplois ont été créés dans les services marchands) ; d'autre part, dans le cadre des nouvelles négociations commerciales internationales (le Reagan-round), les Etats-Unis n'ont pas fait mystère de leur volonté d'obtenir une profonde libéralisation des échanges de services. Ce serait un paradoxe coûteux pour l'Europe

que d'aboutir à des échanges plus libéralisés avec l'extérieur de la Communauté qu'à l'intérieur de celle-ci. Un effort tout particulier dans ce domaine est donc urgent.

En ce qui concerne les nouvelles technologies et services, le livre blanc insiste sur l'importance croissante des services audio-visuels, des services d'information et informatiques, des services informatisés de commercialisation et de distribution. Dans la mesure où il s'agit là d'activités nouvelles et de marchés en pleine mutation, on se trouve en face d'une occasion à ne pas laisser échapper, d'organiser dès le départ les choses de façon cohérente, sinon uniforme, sur l'ensemble de la Communauté.

1.6. Les mouvements de capitaux

Le bon fonctionnement du grand marché des biens et services serait indiscutablement favorisé par l'existence de services financiers efficaces fonctionnant sans cloisonnements sur l'ensemble du territoire ; de plus, cela favoriserait une répartition plus efficace de l'épargne européenne. Or, les seules directives adoptées en la matière datent de 1960 et 1962 et la décennie 70 a même vu un développement des obstacles aux mouvements de capitaux, heureusement suivi par une certaine libéralisation dans les dernières années (seules la France, l'Italie et l'Irlande maintiennent des restrictions, autorisées en décembre 1984 pour une durée limitée).

La libéralisation complète des mouvements de capitaux sera extrêmement difficile à obtenir, car elle se répercute par certains aspects sur la politique de stabilisation macro-économique. De façon optimiste, la Commission estime que « la stabilité des taux de change et la convergence des politiques économiques contribuent à la suppression progressive des obstacles à la libre circulation des capitaux : inversement, une plus grande liberté financière conduit à une meilleure discipline dans la conduite des politiques économiques ». Mais en même temps elle a l'intention de proposer des mesures plus ponctuelles.

1.7. Instauration de conditions propres à faciliter la coopération industrielle

La coopération entre entreprises par-dessus les frontières devrait « renforcer le tissu industriel et commercial du marché intérieur notamment dans le cas des petites et moyennes entreprises qui, précisément en raison de leur taille, sont particulièrement sensibles à leur environnement général ».

« Malgré les progrès réalisés en ce qui concerne la création d'un tel environnement, la coopération entre entreprises d'Etats membres différents continue à être entravée par un trop grand nombre de problèmes juridiques, fiscaux et administratifs auxquels viennent s'ajouter d'autres obstacles ponctuels qui tiennent davantage aux différences que l'on constate au niveau des attitudes mentales et des habitudes ».

Les mesures à prendre concernent notamment la création d'un cadre juridique facilitant la coopération entre entreprises : la création du groupement européen d'intérêt économique est un pas appréciable, mais encore très insuffisant et une décision du Conseil est toujours attendue sur la proposition de la Commission concernant le statut d'une société européenne ; il y a également lieu d'améliorer les procédures pour remode-

ler la structure des participations dans les entreprises ; il faudrait enfin faciliter le passage d'une société d'un état membre à un autre.

Avec les modifications technologiques dans de nombreux domaines (tels que les logiciels, les micro-circuits, les biotechnologies), la différence des législations sur la propriété intellectuelle et industrielle devient de plus en plus néfaste : là encore, des innovations directement communautaires seraient souhaitables.

1.8. Application du droit communautaire

« Les efforts menés par la Communauté sur le plan politique et législatif pour créer un marché intérieur élargi pour les individus et les industries seraient vains si l'application correcte des règles convenues n'était pas assurée. Malheureusement, sous la pression de la crise économique, les Etats membres n'ont pas toujours résisté à la tentation de prendre des mesures protectionnistes, et le nombre considérable de plaintes dont a été saisie la Commission a été un obstacle à la rapidité des suites qui leur ont été données » : ainsi, face à 225 plaintes par an, seulement une centaine de cas sont traités chaque année. « Il n'y a pas de raison que les Etats membres — dont les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont engagés à réaliser le marché commun — n'accueillent pas favorablement l'information que la Commission utilisera tous ses pouvoirs pour renforcer les règles rendant cette réalisation possible, même si de telles mesures de renforcement étaient susceptibles de les affecter directement et individuellement ».

La Commission envisage d'améliorer la transparence du droit communautaire en allant au-delà du traitement cas par cas des procédures individuelles d'infraction et « en publiant des communications générales qui précisent la situation juridique qui résulte notamment des articles 30 à 36 pour l'ensemble d'un secteur économique ou à l'égard d'un type déterminé d'entrave ». Elle a également l'intention de continuer à avoir une politique de concurrence vigilante et de mener une politique sévère (sic) en matière d'aides d'Etat.

1.9. L'élimination des frontières fiscales

La disparité entre pays des fiscalités a posé problème dès le début du marché commun : on se souvient du célèbre rapport Tinbergen sur le sujet. La solution adoptée a le mérite d'être intellectuellement simple — faire payer l'impôt au taux (et au profit) du pays de destination —, mais a conduit à l'instauration de frontières fiscales puisque, pour que le produit ne soit pas taxé dans le pays d'origine, mais le soit dans le pays d'arrivée, il faut vérifier qu'il a bien été exporté, d'où un contrôle à la frontière, et, de fait, c'est ce souci fiscal qui est l'élément principal à l'origine du maintien des frontières. « Aussi longtemps qu'il subsiste des écarts importants dans la taxation et donc dans les prix, la seule conclusion qui puisse être tirée de cette analyse est qu'il n'existe aucun moyen d'éliminer les contrôles frontaliers et partant les frontières, s'il existe des différences de taux et donc de prix importantes entre les Etats membres ». Si on reste dans cette ligne de pensée, la suppression des frontières requiert une harmonisation fiscale entre pays. De quelle ampleur ?

Les tableaux 1 et 2 aident à situer les écarts de fiscalité indirecte entre pays. On voit d'abord qu'à l'exception de deux pays (Danemark et Irlande), les écarts sont mo-



diques autour de la moyenne communautaire pour le rapport au PIB de la fiscalité indirecte (TVA + droits d'accise) ; on retrouve un aspect du fait bien connu que le poids des prélèvements obligatoires n'est pas très différent d'un pays à l'autre dans la Communauté (contrairement aux pays tiers). Mais cette vision globale est insuffisante, car elle masque des écarts plus importants à un niveau plus détaillé.

TABLEAU 1. — Fiscalité indirecte en pourcentage du PIB (1982)

Pays	TVA	Droits d'accise		TVA et droits d'accise
		Total	5 grands produits	
Belgique	7,7	2,4	2,3	10,1
Danemark	9,8	5,9	3,3	15,7
Allemagne	6,3	2,7	2,6	9,0
France	9,2	2,2	2,1	11,4
Irlande	8,2	8,9	7,6	17,1
Italie	5,5	2,8	2,7	8,3
Luxembourg	6,0	4,2	3,7	10,3
Pays-Bas	6,8	2,4	1,9	9,2
Royaume-Uni	5,2	4,6	4,3	9,8
Moyenne pondérée CEE (1)	7,0	3,6	3,4	10,7

(1) A l'exclusion de la Grèce, pour laquelle les statistiques nécessaires ne sont pas disponibles.

TABLEAU 2. — Taux effectifs de TVA dans les Etats membres : mars 1985

Pays	Taux de TVA		
	Réduit	Normal	Majoré
Belgique	6 et 17	19	25
Danemark	—	22	—
Allemagne	7	14	—
France	5,5 et 7	18,6	—
Irlande	10	23	—
Italie	2 et 9	18	38
Luxembourg	3 et 6	12	—
Pays-Bas	5	19	—
Royaume-Uni	—	15	—

(1) L'Irlande et le Royaume-Uni appliquent également des taux zéro à une large gamme de biens et services.

Pour la TVA, le taux normal se situe entre 12 et 23 (14 et 19 si on exclut trois pays), mais certains pays pratiquent des taux réduits ou majorés et l'Irlande et le Royaume-Uni appliquent des taux zéro à une large gamme de biens et services : « cela explique pourquoi le champ d'application de la TVA ne dépasse pas 35 % de la consommation privée en Irlande et 44 % du Royaume-Uni, alors qu'il atteint environ 90 % dans la plupart des Etats membres. Les taux élevés de la taxe en Irlande et le produit relativement faible de celle-ci au Royaume-Uni résultent précisément de ce champ d'application limité ».

Les écarts sont encore plus grands pour les droits d'accise, le rapport des extrêmes pouvant facilement aller de 1 à 5 ou 10.

Il devient alors fondamental de s'interroger sur le degré d'unification nécessaire. Le livre blanc prend assez nettement position sur ce point. « Pour utiliser une formule lapidaire, on peut dire que le rapprochement doit aller suffisamment loin pour que le fonctionnement du Marché commun ne soit pas affecté par des distorsions commerciales, des détournements de trafic ou des effets sur la concurrence. La Cour de Justice de la Communauté Européenne a retenu ce critère dans de nombreuses affaires. Dans ce contexte l'expérience américaine est pleine d'enseignements. Aux Etats-Unis, il n'y a pas de frontières fiscales au sens propre du terme, mais il n'y a pas non plus d'harmonisation totale des taxes de vente entre les différents Etats fédérés. L'expérience américaine indique donc que des différences de taxe sont acceptables ; cependant afin de tenir compte des forces de marché, ces écarts doivent être limités au maximum à 5 % entre états voisins pour éviter ces effets négatifs. Si on transpose cette expérience au niveau communautaire, on peut imaginer qu'une marge de 2,5 % autour du taux pivot ou de la norme que l'on fixera, quel que soit ce taux ou cette norme, peut donc être envisagée ».

Pour la TVA, si la norme adoptée pour le taux normal est de 16,5 %, les taux des Etats membres pourraient se situer entre 14 et 19 %, marge dans laquelle se situent les taux normaux de six des neuf Etats appliquant la TVA ; mais les disparités entraînées par l'existence de taux variés seraient aussi à réduire : les problèmes essentiels apparaîtraient ainsi pour le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni (5).

Pour les droits d'accise, les rapprochements à effectuer à partir des taux actuels sont beaucoup plus grands : l'impact économique de tels changements est évidemment beaucoup plus faible, mais les aspects psychologiques ne seront pas négligeables étant donné les produits concernés (cigarettes, vin, bière, spiritueux, supercarburant, etc.).

« L'approche du Conseil doit maintenant consister à s'accorder sur les orientations à trouver pour que les ajustements devant être réalisés lors de l'abolition des contrôles aux frontières en 1992 ne soient pas trop abrupts et pour que la période intermédiaire soit utilisée au mieux dans ce sens. Le Conseil prendrait un bon départ s'il s'accordait pour intensifier ses efforts afin de compléter l'harmonisation de l'assiette de la TVA et de la structure des accises, essentiellement en adoptant les propositions déjà présentées par la Commission. Dans le même temps, la Commission présentera une proposition de « standstill » destinée à éviter un accroissement du nombre des taux existant et un élargissement du champ d'application des accises.

Lors de l'étape suivante, on peut l'espérer, en 1986, la Commission proposera des taux pivot ainsi que les fourchettes de variation envisageables. Les Etats membres auront alors le choix d'adopter immédiatement le taux pivot ou d'y parvenir par étapes. Dans le même temps, il faudra examiner si les dérogations existantes provoquant des distorsions sur le marché intérieur doivent être maintenues. Les modalités administratives découlant de ces nouvelles propositions devront être mises en place ».

Le livre blanc se termine en rappelant que la « libre circulation des biens est assurément une étape importante, utile, voire indispensable, avant l'intégration éco-

nomique. Mais elle n'est pas le but suprême ; elle est tout au plus un préalable. De même que l'union douanière devait précéder l'intégration économique, l'intégration économique doit précéder l'unité européenne. C'est pourquoi il est proposé dans ce livre blanc que la Communauté franchisse un nouveau pas sur la voie que lui tracent si clairement les Traités ».

1.10 Un projet de calendrier

Une idée importante du livre blanc est que le démantèlement douanier a été un succès parce qu'on avait fixé un calendrier, souple mais néanmoins assez net, et qu'il serait donc de bonne tactique de recommencer pour l'achèvement du marché intérieur.

La Commission propose donc comme date ultime 1992, date d'ailleurs approuvée par le Conseil Européen de mars 1985. Ceci laisse sept années pour réaliser l'ensemble du programme, délai suffisant pour que les impacts perturbateurs des actions à mener aient le temps d'être assimilés sans trouble excessif par les économies nationales. Le livre blanc suggère pour chacune des actions à mener deux dates, l'une pour la proposition par la Commission, l'autre pour l'adoption par le Conseil (certains sujets ont déjà fait l'objet de propositions, pendantes devant le Conseil) : l'écart entre les deux dates est couramment de deux ans.

II. — Commentaires

La libre circulation des biens et services, mais aussi la possibilité d'une transformation sensible de l'organisation (y compris éventuellement de la propriété) du système productif dans les économies des Etats membres sont les deux résultats à obtenir du marché intérieur ; le second va évidemment beaucoup plus loin que le premier. D'autre part, la suppression des frontières requiert en fait fondamentalement la suppression de la frontière fiscale ; les autres éléments sont certes importants — et pas tous faciles à réaliser —, mais celui-ci est absolument crucial et décisif ; sa mise en œuvre soulève des difficultés d'ordre économique, mais, de ce fait, risque d'être l'objet d'un marchandage politique substantiel. Enfin, l'achèvement du marché intérieur ne donnera le coup de fouet escompté à l'efficacité de l'économie communautaire que si lui sont associées un ensemble d'autres actions, portant notamment sur le fonctionnement du SME et la mise en œuvre d'une véritable stratégie industrielle. On va reprendre ces trois points de façon plus approfondie.

L'idée du marché commun a toujours été de favoriser une organisation la plus efficace possible du système productif de l'ensemble des pays membres, grâce à des spécialisations permettant d'exploiter au mieux les économies d'échelle et les avantages comparatifs de chaque pays ou région. Cela suppose bien entendu la libre circulation des biens et services, mais cela suppose nettement plus : que la liberté de circulation des capitaux et la liberté d'établissement joueront un rôle crucial. Mais les effets iront aussi bien plus loin : les Européens se sont habitués à voir dans leurs magasins des produits de tous les pays (y compris d'ailleurs aussi du Japon ou des nouveaux pays industrialisés !), il va leur rester à ac-

cepter qu'opèrent massivement sur leur territoire national des entreprises et des ressortissants d'autres pays, que la propriété de leurs entreprises puisse passer substantiellement dans des mains « étrangères » (en même temps d'ailleurs qu'ils pourront détenir une part appréciable de la propriété des entreprises des pays voisins). La première mutation — celle relative aux produits — a été en définitive facilement acceptée parce qu'elle s'est faite dans un climat d'expansion économique (donc sans perturbations graves sur l'emploi) et parce que chaque consommateur y trouvait son avantage : le Janus que constitue chaque citoyen était neutre comme travailleur, favorable comme consommateur. La seconde sera beaucoup plus difficile parce que les avantages à en escompter sont beaucoup moins évidents et qu'elle devra s'opérer dans un climat économique général beaucoup plus morose (6).

L'élimination des frontières physiques et des frontières techniques est fort importante et la tâche ne sera pas aisée. Mais elle n'est rien à côté de ce que constitue l'élimination nécessaire des frontières fiscales. En effet, le système fiscal d'un pays est un édifice de compromis laborieusement constitué au cours du temps, et auquel les gouvernements — quelles que soient leurs promesses électorales — ne touchent qu'avec une extrême circonspection. Certes, l'expérience montre que tous les pays ont successivement effectué le saut du passage à la TVA ; mais, là encore, ceci s'est fait, pour la plupart des pays, en période d'expansion économique... et de croissance du rapport au PIB des recettes budgétaires. L'harmonisation fiscale (ou du moins la dose d'harmonisation strictement nécessaire) devra au contraire se faire en période de croissance modérée (ou faible) et de plafonnement (ou même de réduction) du taux des prélèvements obligatoires : la tâche n'en sera pas facilitée.

En fait, on a vu plus haut que le problème paraît a priori se concentrer sur quatre pays, Danemark, Irlande, Luxembourg et Royaume-Uni (7). Si on veut éviter des marchandages politiques par trop stérilisants, on sera alors amené à se demander, au cas où un accord tarderait trop, s'il ne faudra pas faire le saut décisif à moins de douze. Avec nuances, mais fermeté, le livre blanc écrit :

« La Commission reconnaît que beaucoup des changements proposés présenteront des difficultés importantes pour les Etats membres et que du temps sera nécessaire pour les ajustements qui devront être faits. Mais les avantages que le grand marché dynamique et flexible offre à une économie réellement intégrée au niveau de la Communauté sont tels qu'ils ne sauraient être refusés aux citoyens qui la composent à cause des difficultés de tel ou tel Etat membre. Sans doute, ces difficultés doivent-elles être reconnues et, dans une certaine mesure, prises en compte, mais il ne faut pas permettre qu'elles empêchent plus longtemps la Communauté d'accéder au surcroît de progrès, de prospérité et d'emploi que l'intégration économique peut lui apporter ».

Enfin, la Commission le souligne avec netteté, l'achèvement du marché intérieur n'est qu'un aspect du processus d'intégration des économies nationales.

Il est un fait, par exemple, que pour donner au marché intérieur un rôle moteur dans la politique de redressement des structures industrielles, il est nécessaire d'accompagner la suppression des frontières intérieures d'actions qui renforceront la base technologique et la re-



cherche de l'industrie de la Communauté ; ces actions permettront aux entreprises de tirer avantage de la dimension du grand marché. C'est dans ce contexte que se placent les travaux en cours sur le renforcement de la base technologique de la Communauté.

De même, le renforcement de la convergence des politiques économiques et du système monétaire européen constituera un facteur essentiel d'intégration des marchés nationaux.

« En outre, l'identité commerciale de la Communauté doit être renforcée de telle sorte que nos partenaires commerciaux ne profitent pas des avantages d'un marché élargi sans concessions similaires de leur part ». L'appréhension politique simultanée de tous ces problèmes est nécessaire si on veut pouvoir parvenir dans un délai raisonnable à des compromis (des package deals) satisfaisants.

Il n'en demeurera pas moins que la question cruciale est la suivante : les Européens sont-ils encore convain-

cus de l'utilité du Marché Commun, au sens large du terme ? Faute d'une réponse positive, rien ne se fera. Or, il y a trente ans, l'exemple du succès économique du grand marché des Etats-Unis venait concrétiser et rendre plus convaincants les arguments des économistes en faveur du grand marché pour relever le défi de l'efficacité économique ; puis le rattrapage de l'efficacité américaine par les pays européens les plus avancés a fortement atténué la vertu exemplative du grand voisin. Certes aujourd'hui l'Europe n'est pas soumise à des défis moindres, venant du Japon, des nouveaux pays industrialisés, mais aussi d'Outre-Atlantique ; mais le rôle du marché intérieur pour relever ce nouveau défi est moins évident, et d'ailleurs moins décisif, que pour le premier. C'est une nouvelle stratégie de développement de l'Europe qu'il faut définir : l'achèvement du marché intérieur en est une pièce importante, mais qui ne prendra tout son relief qu'intégrée précisément dans cette stratégie générale dont c'est la tâche de la Commission de nous fournir une vision d'ensemble.

(1) L'achèvement du marché intérieur. Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen. Juin 1985 (reproduit comme supplément au n° 7 du Bulletin des Communautés Européennes).

(2) Cf. la chronique sur ce sujet dans le numéro de décembre 1984 de cette revue.

(3) Cf. la chronique sur ce sujet dans le numéro de mars 1985 de cette revue.

(4) Idem.

(5) La Grèce, l'Espagne et le Portugal n'ont pas encore introduit la TVA.

(6) L'acceptation sera d'ailleurs inégalement difficile selon les pays. Ainsi la Belgique est habituée depuis longtemps à voir fonctionner sur son sol de nombreuses filiales d'entreprises étrangères. A l'opposé les réactions, dans certaines campagnes françaises, à l'installation d'agriculteurs néerlandais risquent d'être assez significatives. Quant à certaines prises de position du Bundeskartellamt, par exemple sur le rachat envisagé de Grundig par Thomson, elles incitent à s'interroger... Et bien d'autres exemples pourraient être donnés.

(7) Si les regrets n'étaient pas toujours superflus, on pourrait déplorer que l'harmonisation n'ait pas déjà été réalisée lors de la Communauté à 6, comme on l'avait envisagée, puisque la première directive de 1967 disait : « avant la fin de 1968, la Commission devra soumettre au Conseil des propositions indiquant de quelle façon et dans quel délai l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires pourrait aboutir à la suppression complète des compensations aux frontières ».

LE NOUVEAU RÉGIME DE MAÎTRISE DE LA PRODUCTION DANS LE SECTEUR DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS : LES « QUOTAS LAITIERS »

Denise SORASIO *

*Docteur d'Etat en droit,
Membre du Service juridique
de la Commission des Communautés européennes*

Introduction

Le nouveau régime de maîtrise de la production laitière institué par le Conseil le 31 mars 1984 pour une durée de cinq années à compter du 1^{er} avril 1984, a mis en place un système généralement désigné sous la terminologie des « quotas laitiers ». Encore que le mot « quota » ne figure pas dans les textes régissant la matière, il s'est imposé à tel point que le spécialiste ne peut manquer d'y avoir recours, comme le profane, tout en déplorant parfois son imprécision.

L'utilisation qui est faite dans le cadre communautaire tant de ce terme que des régimes qui s'inspirent de cette notion — malgré la relative diversité de ceux-ci — s'inscrit en tout cas tout à la fois dans un processus d'accentuation du dirigisme économique qui anime la Communauté dans certains secteurs, et spécialement en matière de politique agricole commune, et comme réponse à un état de crise des secteurs en cause.

L'on peut mettre en partie au crédit de la Communauté que l'Europe soit passée en quarante ans des mécanismes de répartition des matières premières et des biens de consommation existant dans l'immédiat après-guerre à des mesures tendant à juguler les accroissements de production, allant ainsi des quotas de la pénurie aux quotas dus à l'abondance, elle-même conséquence de l'amélioration des rendements grâce à la modernisation et aux gains de productivité des entreprises ou exploitations.

La notion de quota s'entend d'emblée aujourd'hui comme une limitation du droit à produire (1) quels que soient les moyens prévus et les sanctions mises en œuvre pour assurer le respect des règles instaurées : amendes frappant directement les entreprises dans le secteur de l'acier ou utilisation de la procédure d'infraction contre les Etats membres pour ce qui concerne le secteur de la pêche.

Si dans ce dernier domaine les exigences de conservation des ressources expliquent le recours à une technique de quotas, dans les secteurs où l'augmentation potentielle de la production ne connaît pas de limites objectives ce sont uniquement les difficultés d'écoulement du produit qui génèrent la mise en place de tels systèmes.

1. L'état de crise dans le secteur laitier

Le secteur du lait et des produits laitiers a été marqué depuis plusieurs années par un déséquilibre croissant entre l'offre et la demande. La production est en effet passée de 81 000 000 de tonnes en 1973 à 104 000 000 de tonnes en 1983, alors que la consommation, toujours inférieure à la production, n'augmentait que de

(*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

(1) Ce peut être aussi une limitation du droit de commercialiser le produit existant ; aussi dans le secteur viticole, les récentes mesures en matière de distillation obligatoire assurent-elles le retrait du marché des quantités considérées excédentaires (Règlement (CEE) n° 147/85 et 148/85 du Conseil du 18 janvier 1985 JO n° L 16 du 19.1.1985, p. 25. C'est à l'occasion d'une affaire relevant de ce secteur que la Cour de justice a été amenée à confirmer la licéité de l'introduction de restrictions de l'activité économique des particuliers — y compris l'interdiction de production (en l'espèce, interdiction provisoire de planter de la vigne), pourvu que les limitations ainsi introduites servent des objectifs d'intérêt général et soient proportionnées au but à atteindre. CJCE 13.12.79 (L. Hauer/Land Rheinland-Pfalz, 44/79) Rec. 1979, P. 3727.



76 000 000 à 82 000 000 de tonnes sur la même période (2).

Or les caractéristiques de l'organisation commune des marchés (3) — comme dans les autres secteurs où existent ce qu'il est convenu d'appeler des organisations communes « complètes », c'est-à-dire assurant une forte garantie pour le producteur — sont telles que le déséquilibre du marché n'est pas, ou très faiblement, ressenti par le producteur.

La garantie du producteur réside en effet dans les mécanismes d'intervention fonctionnant à « guiche ouvert », selon lesquels toute quantité de lait qui n'a pu trouver un débouché économiquement plus attrayant est achetée, sous forme de beurre et de lait écrémé en poudre, par les organismes nationaux d'intervention, à charge du FEOGA et aux prix, dits « prix d'intervention », fixés par le Conseil pour chaque campagne laitière.

En pratique les producteurs, sous réserve d'éventuelles ventes directes à la consommation de lait ou de produits laitiers (beurre ou fromages fabriqués à la ferme), livrent aux entreprises assurant la collecte l'ensemble de leur production laitière.

Ce sont les laiteries qui, au vu de leurs débouchés commerciaux, décident la transformation en beurre et lait écrémé en poudre pour l'intervention des quantités excédentaires. La seule conséquence pour le producteur d'un grand recours à l'intervention est que le prix du lait aura tendance à s'aligner sur les prix d'intervention et non sur le prix indicatif, également fixé annuellement par le Conseil, et situé à un niveau plus élevé, qui n'a finalement d'autre fonction que de servir de base de calcul des prix d'intervention.

Dans ce cadre, les tentatives pour sensibiliser et « responsabiliser » les producteurs au problème des excédents laitiers avaient, jusqu'à l'instauration du régime des « quotas », totalement échoué.

Ainsi la création, en 1977, d'un prélèvement forfaitaire de « corresponsabilité » (4), impliquant le versement d'une taxe à taux uniforme (5) pour chaque producteur de la Communauté sur tout litre de lait produit ne paraît pas avoir eu d'autre effet que d'amener les intéressés à augmenter leur production en proportion suffisante pour couvrir le montant de la taxe, et assurer le maintien de leurs revenus.

Dès lors il est apparu indispensable d'arrêter des mesures plus contraignantes et d'instaurer un régime permettant effectivement de mettre un terme aux accroissements de production.

2. Le choix du régime des quotas

Si le recours à une solution très pénalisante pour les intéressés s'est imposée aux instances communautaires, il apparaît que c'est en quelque sorte en vertu de l'adage selon lequel de deux maux il faut choisir le moindre.

En écartant d'emblée toute solution consistant à réviser substantiellement l'organisation commune des marchés, et en particulier à supprimer ou réduire le champ de l'intervention, l'éventail des moyens disponibles est assez resserré.

Etant donné que l'ensemble des mesures existant en matière de subventions à l'écoulement des produits laitiers — et qui ont d'ailleurs toutes été maintenues après l'entrée en vigueur du nouveau régime — s'étaient révélées insuffisantes (6) pour permettre l'absorption d'une production toujours accrue, il était clair que c'était sur ce dernier volet qu'il convenait d'agir.

De ce point de vue, une action sur les prix était envisageable et a d'ailleurs accompagné, dans une certaine mesure, la mise en œuvre du nouveau régime (7).

Mais pour atteindre la maîtrise de la production laitière par le seul jeu de la fixation des prix, la baisse nécessaire était évaluée à 12 % (8), solution évidemment impraticable tant au point de vue politique qu'au plan social et humain et dont on pouvait augurer que, par sa brutalité insupportable, elle aurait amené les Etats membre à adopter, en violation des règles communautaires, des mesures nationales de soutien aux revenus des producteurs.

Le régime des quotas a donc été retenu en substance par la Commission dans ses réflexions dès 1979 et a constitué l'axe des orientations transmises au Conseil en juillet 1983 (9).

Si les décisions arrêtées par le Conseil le 31 mars et entrées en vigueur le 2 avril 1984 ont pu surprendre les intéressés par leur application immédiate, et paraissent même avoir pris au dépourvu les administrations nationales chargées de les mettre en œuvre (10), on voit ainsi qu'elles constituent en réalité l'aboutissement d'un long processus.

Le reproche que l'on pourrait adresser aux institutions communautaires — et en particulier au Conseil — n'est pas d'avoir agi précipitamment, mais au contraire d'avoir retardé la décision jusqu'à l'échéance inéluctable à tel point que l'accord politique n'a pu se faire que lorsque la situation exigeait des mesures à effet immédiat. Encore ce consensus n'a-t-il pu être atteint qu'au prix de la prise

(2) Cet accroissement s'explique notamment par l'amélioration considérable des rendements, la moyenne de production annuelle par vache étant passée dans la Communauté de 3 400 kg en 1970 à 4 400 en 1983 ; des rendements de 6 000 litres à 7 000 litres par an, tout en restant l'apanage des exploitations les plus performantes, ne sont pas exceptionnels.

(3) Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968.

(4) Règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil du 17 mai 1977 (JO n° L 131 du 26.5.77, p. 6). La Cour de justice s'est prononcée sur la licéité de cette mesure au regard de l'objectif de stabilisation des marchés (CJCE 21.2.79) (H.M. Stöling/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, 138/78). Recueil 1979, p. 720 ; ainsi que sur celle de certaines de ses modalités (CJCE 9 juillet 1985, P. Bozzetti/Sté Invernizzi, 179/84) non publié.

(5) Le taux de ce prélèvement a atteint 3 % du prix indicatif du lait pour la campagne laitière 1984/1985, puis a été fixé à 2 % pour la campagne 1985/1986 en corollaire de la mise en place du nouveau régime des quotas, dans lequel les quantités autorisées sont réduites à compter de la deuxième année d'application du régime. Toutefois, les producteurs des régions de montagne sont exemptés du prélèvement et ceux établis dans les zones défavorisées bénéficient d'une réduction de 0,5 % dans la limite d'une quantité annuelle de 60 tonnes.

(6) On peut avancer que dans le cadre des dispositions destinées à augmenter la consommation du lait et des produits laitiers toutes les mesures possibles ont été mises en place, y compris des actions à coût budgétaire très élevé et efficacité relativement faible, du type par exemple des ventes à bas prix sur le marché communautaire dites « beurre de Noël ». Des débouchés supplémentaires ne paraissent pouvoir être trouvés que dans le cadre d'une utilisation industrielle du lait.

(7) Si le prix d'intervention du lait écrémé en poudre a été augmenté de 4,9 % pour la campagne 1985/1986, celui du beurre a été diminué de 2 %.

(8) Sur ce point, ainsi que sur le recensement des diverses prises de position de la Commission au regard du secteur laitier précédant sa proposition formelle cf. « Lait. Le système des quotas » CCE. L'Europe verte. Nouvelles de la politique agricole commune. N° 8.84.

(9) « Politique agricole commune : propositions de la Commission » COM (83) 500 final, 28.7.1983.

(10) Au plan des modalités d'application, qui ne sont pas examinées en détail dans le présent article, on notera que les difficultés apparues au plan national ont amené la Commission à octroyer de nombreux reports de délai pour la première année d'application du régime.

en considération des préoccupations souvent différentes des délégations et des réalités nationales particulières.

Aussi les propositions de la Commission ont été sensiblement modifiées lors de ces discussions. L'axe essentiel en est resté inchangé, à savoir l'instauration d'un prélèvement à taux fortement dissuasif — et en principe fixé à un niveau permettant de couvrir les coûts occasionnés au budget communautaire — sur tout litre de lait dépassant une quantité de référence définie pour chaque assujetti. Mais le régime uniforme envisagé par la Commission a été finalement assez fortement différencié.

Aussitôt adoptée la nouvelle réglementation, des demandes de modifications ont été présentées par la plupart des Etats membres. La Commission a longtemps hésité à leur donner suite en les incorporant dans de nouvelles propositions ; finalement, la nécessité de résoudre certaines difficultés objectives et la volonté de faire en sorte que le régime soit effectivement mis en œuvre et produise ses effets dans tous les Etats membres l'ont emporté sur la crainte d'assister à une remise en cause des mesures arrêtées ou à un affaiblissement du système. Si l'objectif quantitatif est demeuré inchangé en termes de gel de la production communautaire « autorisée » — c'est-à-dire exemptée du prélèvement supplémentaire —, le régime des quotas a été de ce fait influencé par la prise en considération de certains éléments d'évolution.

1^{re} partie : un régime profondément différencié

Dans son principe, le régime de maîtrise de la production laitière se présente comme une réponse globale, à l'échelle communautaire, à la situation du marché dans le secteur du lait et des produits laitiers qui n'a pas pour objectif de prendre en considération les particularités nationales ni les disparités des structures de production existant selon les Etats membres ou les régions de la Communauté.

Le souci d'efficacité immédiate paraît ainsi l'avoir emporté sur toute autre considération impliquant des choix politiques plus difficiles ou plus controversés encore que la limitation de la production en fonction du niveau atteint par chaque intéressé. Toutefois, les préoccupations spécifiques à chaque Etat membre ont été en fait assez largement prises en compte par la réglementation communautaire, soit, directement, par l'adoption de formules dérogatoires au système généralement retenu soit, indirectement, en laissant aux autorités nationales le choix entre diverses options relatives à la mise en œuvre du nouveau régime.

A. Les différenciations opérées en faveur de certains Etats membres par la réglementation communautaire

La situation existant dans certains Etats membres est apparue assez spécifique pour mériter un traitement particulier, soit en ce qui concerne le seuil de production autorisé, soit, de façon plus limitée, au regard des conséquences de l'application du nouveau régime pour les assujettis.

a) Les différenciations opérées dans la fixation du seuil de production autorisé

1. La notion de « quantité globale garantie »

Le régime de maîtrise de la production laitière est fondé sur la fixation d'une quantité de référence par assujetti équivalente, sous réserve de certaines possibilités de modulations et d'ajustements, à la quantité effectivement atteinte au cours de l'année de référence.

Toutefois, à cette notion de quantité de référence individuelle s'ajoute celle de « quantité globale garantie » par Etat membre. Comme dans la pensée rousseauiste où la volonté générale est censée être la résultante de l'addition des volontés individuelles, la quantité globale garantie est la somme des quantités de référence. Elle a cependant la nature d'un plafond intangible et constitue la contre-partie, en termes de sujétion, des pouvoirs dont disposent les Etats membres dans la fixation de ces quantités. Il résulte en effet clairement des règlements communautaires que la somme des quantités de référence ne peut en aucun cas dépasser chacune des quantités globales garanties, qu'il s'agisse du lait faisant l'objet de livraisons à des laiteries (11) ou de lait et autres produits laitiers vendus directement à la consommation par les producteurs (12).

2. La fixation des quantités globales garanties

L'objectif retenu n'étant pas seulement un gel de la production laitière au stade effectivement atteint lors de l'introduction du nouveau régime, mais celui d'une réduction sensible de la production réalisée pendant l'année précédente (104 millions de tonnes en 1983), les quantités globales garanties ont été fixées tant pour les livraisons que pour les ventes directes au niveau de production de l'année 1981 augmenté de 1 %.

Ainsi qu'il résulte de la motivation du règlement n° 856/84 (et plus particulièrement de son 5^e considérant), ces quantités correspondent — réserve faite des situations nationales spécifiquement prises en considération mentionnées ci-dessous — au seuil de garantié fixé par le Conseil en 1983. On constatera sur ce point que la notion de seuil de garantié, introduite en 1982 (13) dans l'organisation commune des marchés du secteur du lait

(11) Les quantités globales garanties pour les livraisons sont fixées à l'art. 5 quater § 3, 2^e alinéa du règlement n° 804/68, pour chaque année d'application du régime de prélèvement supplémentaire à compter de la 2^e année, ainsi qu'il suit :

En milliers de tonnes	
Belgique	3 106
Danemark	4 882
Allemagne	23 248
France	25 325
Grèce	467
Irlande	5 280
Italie	8 323
Luxembourg	265
Pays-Bas	11 929
Royaume-Uni	15 538

soit pour l'ensemble de la Communauté 98 363 000 tonnes (des quantités légèrement supérieures valaient pour la 1^{re} année, soit un total de 99 235 000 tonnes).

(12) Les quantités globales garanties valant annuellement pour les ventes directes à la consommation sont fixées à l'annexe du règlement n° 857/84 ainsi qu'il suit :

En milliers de tonnes	
Belgique	505
Danemark	1
Allemagne	305
Grèce	116
France	1 183
Irlande	16
Italie	1 591
Luxembourg	1
Pays-Bas	145
Royaume-Uni	187



et des produits laitiers, trouve, avec le régime de prélèvement supplémentaire, sa première application et épuise ainsi en quelque sorte ses effets. Lors de la fixation du prix indicatif du lait et des prix d'intervention des produits laitiers pour la campagne 1984/1985, il n'a pas été procédé à la fixation d'un seuil de garantie, l'objectif poursuivi par ce moyen devant précisément être réalisé par l'instauration du nouveau régime de maîtrise de la production laitière (14).

Toujours est-il que la fixation des quantités globales garanties, pour ce qui concerne les livraisons, comporte une dérogation à la correspondance avec le seuil de garantie en faveur de l'Irlande et de l'Italie. Pour ces deux Etats membres le seuil de production pris en considération est fixé par référence à la quantité livrée en 1983 ; les raisons qui expliquent ce choix sont évidemment spécifiques à la situation de la production laitière dans ces pays, mais assez hétérogènes (15).

En ce qui concerne l'Irlande, c'est l'importance relative du secteur laitier dans la production agricole et, plus largement, dans le produit national — nettement supérieure à la place que détient ce secteur dans les autres Etats membres — qui justifie cette mesure, destinée ainsi à éviter de trop grandes perturbations dans le développement économique du pays.

Pour ce qui regarde l'Italie ont été prises en considération à la fois les données conjoncturelles (faiblesse de la collecte en 1981) et structurelles (productivité inférieure à la moyenne communautaire, accroissement des livraisons corrélativement à une diminution des ventes directes à la consommation). Cette solution tient compte implicitement de l'argument — peu orthodoxe du point de vue des principes du marché communautaire unique mais non dépourvu d'un certain impact politique — selon lequel l'Italie est globalement « déficitaire » en produits laitiers, en ce sens qu'elle est importatrice nette dans les échanges entre Etats membres et donc non directement à l'origine de la situation excédentaire du secteur.

Les préoccupations purement nationales sous-tendent également l'utilisation qui a été faite de la réserve communautaire, constituée en vue d'une redistribution au bénéfice de certains Etats membres.

3. L'utilisation de la réserve communautaire

Aux termes du paragraphe 4 de l'article 5 quater du règlement n° 804/68 une quantité appelée « réserve communautaire » est destinée à compléter, pour chaque année d'application du régime de prélèvement supplémentaire, les quantités globales garanties des livraisons des Etats membres dans lesquels ce régime « soulève des difficultés particulières pouvant affecter leurs structures d'approvisionnement ou de production ».

Fixée pour la première période à 335 000 tonnes, la réserve a été portée à 393 000 tonnes pour la deuxième année. Il ne s'agit cependant pas à proprement parler d'une révision destinée à tenir compte de l'évolution de la situation — comme le prévoit la disposition du règlement de base précitée —, puisque le montant de la ré-

serve communautaire a simultanément été porté rétroactivement au même niveau pour la première période d'application du nouveau régime (17).

L'augmentation ab initio de la réserve communautaire a permis de régler un problème national, en ce sens qu'il a été ainsi répondu à la demande de l'Irlande de voir modifier sa quantité globale garantie pour les livraisons. Cette demande était fondée, selon les autorités nationales, sur la circonstance que les quantités arrêtées en mars 1984 ne correspondaient pas exactement aux quantités effectivement atteintes en 1983 — certaines données n'étant pas encore disponibles lorsque le Conseil avait instauré le nouveau régime (18).

Toutefois, l'affectation de la réserve communautaire n'entre pas formellement dans les compétences du Conseil mais dans celles de la Commission, à qui il appartient, après avis du Comité de gestion du lait et des produits laitiers, d'arrêter la répartition annuelle au titre des modalités d'application (19).

De ce point de vue, on peut regretter la confusion des genres ou des procédures qui s'est produite, un consensus s'établissant au Conseil sur cette répartition — spécialement pour le problème irlandais précité — préalablement à la décision de la Commission qui se trouve de facto largement conditionnée par cet arrangement. Le montant total de la réserve étant par ailleurs resté inchangé, on peut augurer que la répartition pour la deuxième année d'application du régime sera identique (20) à sa première utilisation (21).

Il faut souligner qu'est notamment prise en considération la situation particulière d'une région d'un Etat membre, à savoir l'Irlande du Nord, pour des raisons largement similaires à celles expliquant la référence à l'année 1983 et en outre l'allocation d'une partie de la réserve communautaire à l'Irlande.

Une telle différenciation, qui n'est donc pas destinée à l'ensemble de l'Etat membre considéré, crée ainsi dans le chef du Royaume-Uni l'obligation d'en faire bénéficier exclusivement les producteurs de la région en cause. C'est là une mesure originale, les autres différenciations opérées directement dans la réglementation communautaire s'expliquant essentiellement par la prise en considération de réalités et de préoccupations nationales. Il en va ainsi également pour les différenciations de nature permanente opérées aux fins de la mise en œuvre du régime de prélèvement supplémentaire.

(17) Le règlement n° 1298/85 modifie le § 4 de l'article 5 quater du règlement de base sur ce point. Le seuil de production autorisé, y compris la réserve communautaire, passe ainsi à 99 628 000 tonnes pour la première année et 98 756 000 tonnes pour les années suivantes, sans préjudice d'éventuelles modifications du niveau de la réserve à compter de la 3^e année d'application du régime.

(18) On notera que l'Irlande, qui n'avait pas attaqué en temps utile la réglementation du Conseil, avait néanmoins introduit en novembre 1984 un recours (affaire 257/84) contre la Commission — dont celle-ci a contesté la recevabilité — tendant à faire constater la carence de cette institution pour absence de proposition de modification de la réglementation du Conseil sur ce point. L'Etat membre s'est désisté de l'instance suite à l'adoption des mesures précitées.

(19) Règlement 804/68, article 5 quater, § 7.

(20) Des nouvelles modifications du règlement n° 1371/84 (4) de la Commission devraient être adoptées prochainement, notamment sur ce point.

(21) A savoir Irlande : 245 000 + 58 000 = 303 000 tonnes ; Luxembourg : 25 000 tonnes ; Royaume-Uni (pour la région de l'Irlande du Nord) : 65 000 tonnes.

(13) Article 5 ter du règlement de base n° 804/68, introduit par le règlement (CEE) n° 1183/82 du Conseil du 18 mai 1982 (JO n° L 140 du 20.5.1982, p. 1).

(14) Cf. dernier considérant du règlement (CEE) n° 858/84 du Conseil du 31 mars 1984 (JO n° 90 du 1.4.1984, p. 17).

(15) Cf. 8^e et 9^e considérant du règlement n° 856/84.

(16) Règlement (CEE) n° 1306/85 du Conseil du 23 mai 1985 (JO n° L 137 du 27.5.1985, p. 14).

b) Les différenciations permanentes opérées dans les conséquences de la mise en œuvre du nouveau régime pour les assujettis

De multiples options étant ouvertes aux Etats membres au titre des mesures nationales de mise en œuvre du régime du prélèvement supplémentaire, la réglementation communautaire ne contient que peu de différenciations directes.

Celles-ci constituent des dérogations expresses à des règles de fond destinées à atténuer la rigueur du régime de prélèvement supplémentaire en étendant le champ de compensation automatique exceptionnellement à un Etat membre dans son ensemble ou, de façon limitée, dans des cas particuliers.

1. L'acceptation d'une compensation nationale permanente

La dérogation la plus sensible a été consentie au bénéfice de la Grèce où « l'ensemble des acheteurs est considéré comme un seul acheteur » (22). De cette formule passablement elliptique pour le non-initié il résulte que les producteurs grecs ne pourront, en ce qui concerne les livraisons (23), se voir pénalisés pour des dépassements de production que dans la mesure où la quantité globale garantie fixée pour la Grèce aura été dépassée — puisque, par définition, les laiteries n'étant pas considérées comme des acheteurs en vertu de cette dérogation ne se voient pas octroyer de quantité de référence individuelle avec les conséquences qui s'y rattachent.

C'est donc la reconnaissance de l'existence d'un « quota national » pour ce pays — dans un cas très particulier, il est vrai, puisque cette formule se justifie essentiellement par le caractère très marginal de la production laitière grecque rapportée à l'ensemble de la Communauté (moins de 1 %).

La multiplicité des acheteurs explique aussi cette solution et range le choix effectué dans la catégorie des différenciations destinées à refléter la disparité des structures de production et de commercialisation du lait dans la Communauté (24).

2. L'extension des possibilités de compensation

Cette dernière approche a prévalu lors des premières modifications substantielles du régime (25) pour reconnaître à titre dérogatoire la qualité d'acheteur, au sens de la réglementation sur le prélèvement supplémentaire, aux groupements d'acheteurs situés dans une même zone géographique et effectuant des opérations de gestion administrative et comptable pour leurs adhérents, sous des conditions très précises tenant à la taille des adhérents (ou acheteurs originaires) et du groupement

lui-même, à savoir, pour ce dernier point, qu'il collecte moins de 1 100 000 tonnes de lait par an.

Cette disposition correspond en fait à une réalité nationale particulière, fondée sur l'existence dans certaines régions françaises (Cantal, Franche-Comté, Savoie) de très petites laiteries ou « fruitières » spécialisées dans la production, selon des méthodes artisanales, de certains fromages (Cantal, Comté, Reblochon). Il a donc été estimé opportun et équitable de permettre aux producteurs livrant à ces laiteries de bénéficier de la compensation naturelle et automatique non pas dans le cadre trop réduit de la laiterie, mais dans celui plus vaste du groupement.

Cette solution aurait pu également trouver à s'appliquer dans plusieurs régions d'Italie assurant la production du Parmigiano Reggiano et du Grana Padano si cet Etat membre avait opté pour la formule où l'acheteur est assujetti au régime de prélèvement supplémentaire.

C'est finalement un autre type de dérogation qui a été retenu au bénéfice de l'Italie, dans le cadre de la formule où l'assujetti est le producteur. Selon une technique comparable à celle choisie pour les « fruitières » sont désormais (27) assimilés à des producteurs les groupements de producteurs et leurs unions reconnues au titre du règlement (CEE) n° 1360/78 (28), sous la seule condition qu'ils comportent dans leurs statuts l'obligation pour les producteurs de commercialiser l'ensemble de leur production via le groupement. On observera que cette solution ne vaut qu'en Italie, qui est le seul Etat membre pour lequel lesdits groupements, destinés à améliorer les structures d'offre et de mise sur le marché des produits en cause, peuvent être autorisés dans le secteur laitier (29).

S'il y a une certaine logique à tenir compte des particularités nationales caractérisées par des déficiences structurelles déjà reconnues dans la réglementation communautaire, on peut néanmoins regretter qu'aucune limite relative au niveau de production des groupements ou unions n'ait été introduite dans le texte adopté en mai 1985. La tentation est en effet forte de tirer le meilleur parti possible de la compensation naturelle et automatique qui jouera entre les producteurs affiliés à ces groupements et unions (30).

On notera que l'Italie a fait connaître officiellement le choix de la formule retenue (producteur ou acheteur) à la Commission très tardivement (en juillet 1985). Tout en se mettant ainsi clairement en situation infractionnelle, cet Etat membre a pu parallèlement obtenir au Conseil que soit aménagé la réglementation de façon à lui fournir la formule correspondant à ses problèmes particuliers. L'éventail des options offertes aux Etats membres pour la mise en œuvre du régime de prélèvement supplémentaire s'est donc élargi.

(22) Article 10, 2^e alinéa du règlement n° 857/84.

(23) Cette disposition est évidemment sans effet sur les ventes directes à la consommation.

(24) Ainsi, pour les Etats membres autres que la Grèce et le Luxembourg, les entreprises totalisant plus de 300 000 tonnes de lait collectées dans l'année, inexistantes en Italie, couvrent environ 70 % de la collecte nationale aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, près de la moitié en Irlande et au Danemark, mais seulement environ 25 % de celle-ci en Belgique, 20 % en France, 14 % en Allemagne (chiffres de 1982).

(25) Cette disposition a été introduite à l'article 12 c) du règlement n° 857/84 par le règlement n° 590/85 du 26.2.1985.

(26) Selon la définition contenue à l'article 12 e) du règlement n° 857/84 est considéré normalement comme acheteur « une entreprise ou un groupement qui achète du lait ou d'autres produits laitiers pour les traiter ou les transformer, ou les céder à une entreprise les traitant ou les transformant ».

(27) Modification de l'article 12 c) du règlement n° 857/84 opérée par le règlement n° 1305/85 du 23.5.1985.

(28) Règlement du 19 juin 1978 (JO n° L 166 du 23.6.78, p. 1).

(29) C'est aussi le cas de la Grèce, mais ce point est sans incidence pour la mise en œuvre du prélèvement supplémentaire en raison de la solution « ad hoc » retenue pour ce pays.

(30) Aux termes du règlement n° 1360/78 la reconnaissance de nouveaux groupements ou unions et le maintien de cette reconnaissance sont toutefois soumis à un certain contrôle de la part de la Commission.



B. Les différentiations résultant des options offertes aux Etats membres par la réglementation communautaire

Le régime instauré à compter du 2 avril 1984 comporte de larges marges d'appréciation pour les autorités nationales, qu'il s'agisse de la définition des assujettis ou de la fixation des quantités de référence qui leur sont attribuées, par le jeu de modulations générales et d'ajustement individuels.

a) La définition des assujettis

Une des options fondamentales du régime mis en place est de laisser aux autorités nationales, pour ce qui concerne les livraisons, le choix entre deux systèmes de prélèvement dits « formule A » et « formule B », pour chacune de leurs régions.

1. Le choix de la formule

Il ne peut être porté atteinte au caractère exhaustif du régime du prélèvement, en ce sens que toute quantité de lait produite être prise en compte pour l'application du système. On a vu que le régime s'étend même aux ventes directes à la consommation opérées par les producteurs, ce qui n'avait pas été envisagé dans les propositions initiales de la Commission (31) en raison de la relative faiblesse des quantités en jeu, de l'évolution structurelle tendant en tout état de cause à leur diminution et du fait que le lait ainsi produit ne donne pas lieu à la fabrication de beurre ou de lait écrémé en poudre susceptibles d'être portés à l'intervention.

Pour ce qui regarde les livraisons, la proposition initiale de la Commission s'était limitée à prévoir une formule unique selon laquelle l'acheteur, c'est-à-dire la laiterie (32), serait redevable du prélèvement sur les quantités de lait ou d'équivalent lait livrées par des producteurs et dépassant sa quantité de référence.

Ce choix s'appuyait essentiellement sur la considération qu'il importait de responsabiliser les producteurs via les structures existantes auxquelles, en pratique, devraient puissamment collaborer à la gestion de tout système de maîtrise de la production grâce aux instruments de recensement de la production dont elles disposaient déjà — la laiterie constituant, outre le point de passage obligé du produit, le noyau d'une certaine organisation de la profession et l'instrument naturel de l'expression d'une solidarité au niveau local.

Si cette formule a été effectivement retenue, sous l'appellation de « Formule B », dans le règlement n° 856/84, il lui a été adjointe une autre formule, dite « Formule A », selon laquelle c'est le producteur de lait qui est redevable du prélèvement supplémentaire pour toute quantité livrée dépassant sa quantité de référence. Plusieurs délégations nationales avaient en effet insisté lors des discussions au Conseil pour que soit prévue une solution qui leur paraissait notamment présenter de plus grandes garanties de traitement égal des producteurs.

Etant entendu que la laiterie, dans la formule B, répercute le prélèvement dû sur ceux des producteurs qui ont augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement de sa quantité de référence

(31) JO n° C 314 du 19.11.1983, p. 5 à 9.

(32) La définition réglementaire de l'acheteur a été rappelée ci-dessus ; en toute hypothèse il s'agit du premier acheteur de lait, qu'il assure son traitement ou sa transformation lui-même ou cède de lait pour ce faire à une autre entreprise.

(33), la différence substantielle entre les deux systèmes réside dans l'existence ou l'absence de la compensation naturelle et automatique qui se produit au sein d'une laiterie entre les diminutions et augmentations de livraisons respectives de l'ensemble des producteurs.

Si dans la formule A le producteur est redevable du prélèvement pour tout dépassement de sa quantité de référence, dans la formule B il subira plus ou moins — voire pas du tout — les conséquences de l'augmentation de ses livraisons en fonction de la situation globale plus ou moins excédentaire — voire pas du tout — de la laiterie à laquelle il livre son lait.

La contrepartie de cet avantage s'exprime dans la différenciation des taux du prélèvement supplémentaire, puisque celui-ci, fixé à 100 % du prix indicatif du lait dans la formule B, n'est que de 75 % pour la formule A (34). La même logique explique que lorsque le Conseil a admis d'assimiler à un producteur, un groupement de producteurs ou une union de groupements (35) — pour régler les difficultés spécifiques de l'Italie — il a porté, dans ce cas, bien qu'il relève de la formule A, le prélèvement au taux de 100 % (36).

Les Etats membres sont libres de choisir entre les deux formules, le cas échéant en variant leur option selon les régions (37), en se fondant sur des critères très généraux : la viabilité administrative, la nécessité de faciliter les évolutions et adaptations structurelles, les exigences du développement régional (38).

Mais cette dernière solution n'a été retenue que par le Royaume-Uni, qui a ainsi distingué entre l'Irlande du Nord et les autres parties de son territoire (39).

2. La détermination des régions

Le règlement n° 857/84 fixe à son article premier, § 2, les conditions à respecter par les Etats membres pour la détermination des régions dans leur territoire, aux fins de l'application du régime de prélèvement supplémentaire. Celles-ci sont cependant peu contraignantes, en ce sens que, d'une part, un Etat membre dans son ensemble peut être considéré comme une seule région et, d'autre part, s'il est effectivement procédé à un découpage géographique interne à l'Etat membre, celui-ci doit faire en sorte que chaque région présente une unité géographique et des conditions naturelles, des structures de production et un rendement moyen du cheptel comparables.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, il n'a été fait recours à la possibilité de diversification régionale du régime entre les formules A et B que dans un cas ; la différenciation nationale du régime ne se double donc pas — ou n'est pas affaiblie — par une différenciation régionale.

(33) Article 5 quater § 1, 2° alinéa, 3° tiret du règlement n° 804/68.

(34) Règlement n° 857/84, article 1°. Le prélèvement est également fixé à 75 % du prix indicatif du lait pour les ventes directes à la consommation.

(35) Cf. ci-dessus, point A b° 2.

(36) Règlement n° 1305/85, article 1°, point 1.

(37) Article 5 quater, § 1, 2° alinéa du règlement n° 804/68.

(38) Article premier § 2 du règlement n° 857/84.

(39) Les choix des Etats membres se sont opérés de la façon suivante :

Formule A (producteur) : Allemagne, Belgique, Italie (avec le correctif des groupements), Pays-Bas ;
Formule B (acheteur) : Danemark, France, Grèce (un seul acheteur), Royaume-Uni (sauf pour l'Irlande du Nord) Irlande et Luxembourg.

Toutefois, le découpage régional a été utilisé à d'autres fins par la France et le Royaume-Uni. Pour ce dernier pays, en ce qui concerne la partie de son territoire (autre que l'Irlande du Nord) placée sous la formule « acheteur », il a permis d'établir une correspondance entre cette notion et le champ d'action de chacun des « Milk Marketing Boards », organismes jouissant en vertu d'une réglementation antérieure spécifique (40) d'un droit exclusif d'achat du lait produit dans leur zone territoriale.

En ce qui concerne la France, il a été établi une distinction entre les zones de montagne — où les conditions de la production laitière sont plus difficiles — et le reste du territoire, divisé ainsi en deux « grandes » régions. On peut sur ce point se poser la question de savoir si un tel découpage respecte pleinement la notion d'« unité géographique » devant en principe y présider. Cependant, rien n'interdisant à un Etat membre d'assurer des conditions de traitement identiques à plusieurs régions, l'éventualité que l'une de ces « régions » recouvre en fait plusieurs régions de montagne aux termes de la définition précitée, semble n'avoir qu'un intérêt théorique.

Ainsi qu'on va le voir ci-dessous, la marge d'appréciation des autorités nationales est en effet substantielle en ce qui concerne l'affectation — notamment sur base régionale mais aussi sur base d'autres critères — des quantités de référence par le jeu de modulations générales.

b) L'affectation des quantités de référence par le jeu de modulations générales

Il est possible pour les Etats membres d'arrêter des dispositions fixant les quantités de référence des redevables à un niveau différent de celui des quantités effectivement collectées (acheteur) ou livrées (producteurs) en 1981 augmentées de 1 % — qui correspondent à la norme de base (41) — soit sans distinguer entre les redevables soit en prenant en considération certains critères de différenciation.

1. La modulation uniforme pour tout le territoire national

Dans ce cas, l'option se situe uniquement au regard de l'année de référence. Les Etats membres peuvent retenir l'année 1982 ou l'année 1983 pour autant qu'ils affectent les quantités de référence ainsi définies d'un pourcentage d'abattement permettant de ne pas dépasser la quantité globale garantie (42).

Cet aménagement est donc sans incidence sur le niveau de production national pris en considération, mais peut entraîner une différence sensible dans la situation des assujettis.

Il permet en effet de tenir compte des évolutions des structures de production et, le cas échéant, de collecte

intervenues jusqu'à la dernière année précédant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Il correspond ainsi de plus près à la situation réelle.

Tous les Etats membres ont choisi d'utiliser cette possibilité — en l'espèce la référence à l'année 1983 — à l'exception de la Grèce (43) et du Luxembourg (44).

En outre, la volonté de procéder à des ajustements individuels par voie d'allocations de quantités supplémentaires à certains redevables peut également justifier un abattement uniforme plus important que celui strictement nécessaire pour assurer le respect de la quantité globale garantie (45). Un bon nombre d'Etats membres ont ainsi ajouté à une modulation générale des modulations distinguant selon les assujettis.

2. Des modulations différenciées par régions ou catégories

Aux termes de la réglementation communautaire (46) les modulations différenciées ont pu être arrêtées sur une base régionale ou en fonction de la situation des redevables.

Au plan régional, la modulation du pourcentage d'abattement intervient librement en fonction de l'évolution des livraisons entre 1981 et 1983, sous la seule condition que les régions en cause se distinguent de l'évolution moyenne nationale par une évolution s'en écartant d'au moins 2 %. On a vu que la France et le Royaume-Uni ont effectivement utilisé cette possibilité (47).

En ce qui concerne la situation des redevables en termes de quantités effectivement livrées, la modulation peut s'opérer en définissant des catégories par simple référence à ces quantités par rapport à la moyenne nationale ou en utilisant simultanément le niveau des livraisons et l'évolution des livraisons pour établir des catégories frappées d'abattement différenciés — toujours par référence à l'évolution moyenne nationale. Les Etats membres qui ont eu recours à ces possibilités ont retenu des systèmes plus ou moins complexes, allant de la création de deux catégories de producteurs se situant respectivement en deçà et au-delà d'un certain niveau de livraisons (48) ou des formules plus élaborées établissant plusieurs catégories de producteurs tant en fonction du niveau que de l'évolution de leurs livraisons (49).

Il faut noter que les Etats membres qui le souhaitent ont pu ainsi favoriser les petits producteurs — ou plus exactement rendre le système moins pénalisant pour ceux-ci.

(43) Où elle ne peut avoir de portée directe en raison du régime spécifique valant pour ce pays.

(44) Le résultat de l'application de ces dispositions est, par exemple, pour s'en tenir à des Etats membres n'ayant pas utilisé de modulation supplémentaire, que le Danemark a retenu les quantités 1983 — 5,6 % et les Pays-Bas 1983 — 8,65 % pour la première année d'application du nouveau régime.

(45) Article 2 § 3 du règlement n° 857/84.

(46) Sur ce point, il faut voir ensemble l'article 2 § 2 du règlement n° 857/84 du Conseil et l'article 2 § 1 du règlement n° 1371/84 de la Commission.

(47) Ainsi en France, l'abattement a été fixé, pour la première année d'application du régime à 1,8 % pour la zone de montagne et 2,8 % pour le reste du territoire.

(48) Ainsi la Belgique a fixé ce niveau à 60 000 litres en déterminant un taux d'abattement de 3 % pour les producteurs se situant en dessous de ce chiffre et de 5 % pour ceux se situant au-dessus.

(49) En Allemagne, l'abattement opéré sur la quantité 1983 varie ainsi de 2 % à 12,5 % selon les catégories de producteurs.

(40) Article 25 du règlement de base n° 804/68 ; règlement (CEE) n° 1422/78 du Conseil du 20 juin 1978 relatif à l'octroi de certains droits spéciaux à des organisations de producteurs de lait au Royaume-Uni (JO n° L 71 du 28.6.78, p. 14) ; règlement (CEE) n° 1465/79 de la Commission du 25 juillet 1974 fixant les modalités d'application du règlement n° 1422/78 (JO n° L 188 du 26.7.1979, p. 29) autorisant le Royaume-Uni à accorder des droits spéciaux aux 5 Milk Marketing Boards (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Aberdeen, Nord de l'Ecosse, Irlande du Nord).

(41) Règlement n° 857/84, art. 2 § 1.

(42) Règlement n° 857/84, art. 2 § 2. Cette dernière condition est sans portée dans le cas de l'Irlande et de l'Italie où la production 1983 a été utilisée comme base de référence pour la quantité globale garantie.



De façon indirecte et optionnelle, ce dispositif compense, pour partie, l'absence de règle générale tendant à imposer des contraintes supplémentaires à certains types de producteurs — c'est-à-dire le fait que le Conseil n'ait pas retenu la partie des propositions initiales de la Commission tendant à l'instauration, en sus du prélèvement supplémentaire généralement applicable, d'un « prélèvement spécial ».

Toutefois celui-ci aurait visé le lait provenant d'exploitations intensives (50) ; il était envisagé de le fixer à 4 % du prix indicatif du lait. La notion de rendement à l'hectare a en revanche complètement disparu de la réglementation adoptée, le souci de ne pas pénaliser les exploitations les plus performantes ayant prévalu.

On notera par ailleurs que l'utilisation des possibilités de modulations différenciées par catégories de producteurs paraît également ouverte aux Etats membres qui ont opté pour la formule acheteur (51) — même si la disposition réglementaire vise les catégories de « redevables » (52), terminologie qui ne s'applique aux producteurs que dans la formule A — dans la mesure où il est prévu par ailleurs que les pourcentages d'abattement peuvent être adaptés pour tenir compte des ajustements individuels (53) qui, par nature, ne peuvent viser que les producteurs et sont expressément applicables à la formule B comme à la formule A.

c) L'affectation des quantités de référence par des ajustements individuels

Les ajustements visent uniquement des producteurs individuellement considérés, avec répercussion, dans le cadre de la formule B, sur la quantité de référence de l'acheteur auquel ils livrent (54) ; il s'agit de ce qu'il a été convenu d'appeler les « cas difficiles », paraissant justifier une moins grande rigueur dans l'application du système et l'allocation de quantités de référence améliorées par rapport à la norme commune, en puisant dans les disponibilités générales.

1. La définition des bénéficiaires des ajustements

La liste en figure à l'annexe 3 et à l'article 4 b) et c) du règlement n° 857/84 du Conseil et constitue un large éventail d'options offertes aux Etats membres.

Une seule de ces dispositions a en effet un caractère contraignant pour les autorités nationales en ouvrant un droit directement dans le chef des intéressés. Il s'agit de la possibilité, pour le producteur, sur simple demande de sa part, d'obtenir que la quantité de référence soit fixée par renvoi à une année civile, située dans la période 1980 à 1983, autre que celle retenue généralement sur le territoire national (55), si sa production a été sensiblement affectée pendant cette dernière année par suite d'événements exceptionnels.

Cette disposition, inspirée par la notion de force majeure, assure ainsi que le producteur ne sera pas péna-

lisé par la prise en compte d'une production non représentative de son activité habituelle, lorsque des éléments anormaux et extérieurs ont amené une réduction.

Toutefois, la liste des situations pouvant être ainsi prises en considération est fixée de façon exhaustive dans la réglementation communautaire (56) (catastrophes naturelles, destructions des moyens de production matériels ou animaux) afin d'éviter que les autorités nationales n'en fassent une application différente.

Au regard de ce type de circonstances il semble que le législateur communautaire ait voulu assurer à l'ensemble des assujettis, quel que soit l'Etat membre d'implantation, une garantie de traitement égal et équitable, par rapport à la situation des producteurs exempts de telles difficultés.

Il faut cependant remarquer qu'une dérogation a été apportée à ce principe par le règlement n° 1305/85 du Conseil qui a autorisé un Etat membre, en l'espèce l'Italie — motif pris du grand nombre d'exploitations existant sur son territoire et des difficultés qui en résultent pour procéder à des ajustements individuels —, à « reporter l'application » de cette disposition pour les trois premières années d'application du nouveau régime. Il est malaisé d'apprécier la portée exacte de cette mesure. Il ne ressort pas du texte que l'Italie soit clairement dispensée — pour une partie de la durée du régime — d'en assurer l'application ; c'est plutôt l'idée d'un délai supplémentaire qui serait ainsi octroyé qui s'impose ; on voit mal cependant comment, en pratique, les quantités de référence provisoirement arrêtées pour les producteurs prétendant au bénéfice de cette formule pourraient être modifiées au bout de 3 années d'application du nouveau régime, tout en respectant la quantité globale garantie pour cet Etat membre.

Quant aux autres cas difficiles, ils se situent tous clairement dans le cadre de facultés laissées aux Etats membres de prendre ou non en considération ces situations.

La quantité spécifique à allouer au producteur dès lors que les autorités nationales ont fait le choix d'utiliser cette possibilité est cependant clairement définie pour les producteurs ayant souscrit au plan de développement au titre de la directive 72/159/CEE (57) ; elle ne saurait en particulier être constituée par un forfait valant pour tous les producteurs de cette catégorie.

Les Etats membres décident au contraire librement pour les jeunes agriculteurs installés après 1980 (58). De même ils peuvent accorder des quantités supplémentaires aux producteurs réalisant un plan de développement hors du cadre de la directive précitée (59) — à la condition qu'il s'agisse d'exploitations ne détenant pas plus de 60 vaches et pas plus d'1,5 unité de travail humain (60) — voire à tout producteur exerçant l'activité agricole à titre principal (61), pour autant, dans ces deux cas, qu'un objectif de restructuration de la production laitière préside au recours à cette formule.

De ce catalogue d'options, dont certaines sont soumises à des conditions très générales, on peut déduire que la seule véritable limite imposée aux Etats membres pour les ajustements individuels réside dans la quantité globa-

(50) A savoir celles livrant plus de 60 000 kilos de lait par an si cette production correspondait à plus de 15 000 kilos par hectare de superficie fourragère.

(51) Il est relativement surprenant par exemple que la France, qui a longtemps défendu, dans les instances communautaires, la thèse du régime différencié selon les niveaux de livraison n'ait pas eu recours directement à cette possibilité (D. Gadbin et C. Le Bihan, Le système français des quotas laitiers au regard du droit communautaire. *Rev. Dr. Rural*, n° 131 - février 1985, p. 66).

(52) Règlement n° 857/84, art. 2 § 2.

(53) Règlement n° 857/84, art. 2 § 3.

(54) Règlement n° 1371/84, art. 5 § 1.

(55) Règlement n° 857/84, art. 3 premier alinéa, point 3.

(56) Cf. aussi Règlement n° 1371/74, art. 3.

(57) Règlement n° 857/84, art. 3 premier alinéa, point 1.

(58) *Idem*, point 2.

(59) *Idem*, art. 4, SS 1, point b).

(60) Ou 40 vaches pour 1 travailleur dans la production laitière.

(61) *Idem*, art. 4, SS 1, c).

la garantie — corollaire nécessaire pour assurer le respect de l'objectif de maîtrise de la production des pouvoirs d'appréciation qui leur sont laissés — et dans les conséquences qui découlent ainsi de l'existence d'un plafond intangible, qui impose en fait une sorte de système de « vases communicants » selon lequel les suppléments accordés aux uns résultent des abattements subis par les autres, via la réserve nationale.

2. La réserve nationale, source de l'allocation des quantités supplémentaires aux cas difficiles

Le principe en est simple. Les quantités supplémentaires sont prélevées par l'Etat membre sur une réserve constituée à l'intérieur de la quantité globale garantie (62). Il se déduit du rapprochement de cette disposition avec l'article 2 § 3 du règlement 875/84 que la première source de formation de la réserve est constituée par le jeu des modulations générales décrites ci-dessus.

De façon plus marginale, il est également prévu qu'à l'occasion de toute cession d'exploitation laitière (vente, location, héritage, expropriation), l'Etat membre peut prélever une sorte de dîme — à savoir une partie des quantités de référence correspondantes — qui va alimenter la réserve (63).

En outre, la réserve reçoit les quantités libérées par les cessations définitives de production — que les Etats membres ont été autorisés à inciter par l'octroi d'indemnisation à financement national (64) et dont il a été fait grand usage en pratique (65).

La question de l'utilisation, au bénéfice d'autres redevables, de quantités temporairement non produites — c'est-à-dire à l'intérieur d'une année d'application du régime — amène à examiner le caractère évolutif du régime de prélèvement supplémentaire.

II^e partie : un régime graduellement évolutif

L'instauration du régime de prélèvement supplémentaire ayant pour objectif un gel de la production laitière — et en fait un retour en arrière à un seuil de production déjà dépassé lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation — est exclue en principe la prise en compte, autrement que dans un objectif de pénalisation, de modifications de production impliquant une hausse du rendement ou de l'activité laitière.

On a vu toutefois que le système admet, dans le règlement des situations individuelles, que des cas spécifiques justifient un traitement particulier, lequel — hors l'hypothèse de circonstances exceptionnelles du type de la force majeure — se fonde toujours sur la reconnaissance du caractère évolutif de certains états de fait (producteurs sous plans de développement, jeunes producteurs, nécessités de restructuration de la production notamment). La prise en considération des évolutions

structurelle a ainsi été admise dès la mise en place du nouveau régime.

En revanche les évolutions conjoncturelles ne devaient en principe pas trouver d'écho dans le système initialement édifié, en partant de l'idée que les surplus par rapport aux quantités de référence impliquaient nécessairement l'application du prélèvement tandis qu'en revanche les diminutions de production restaient sans effet sur l'économie générale de la formule mise en place, constituant en quelque sorte un bénéfice net pour la maîtrise de la production laitière. Or les modifications réglementaires successives ont amené à tenir compte dans une large mesure d'évolutions conjoncturelles.

A. La prise en considération à titre permanent des évolutions structurelles

Curieusement, la réglementation initiale, tout en prévoyant des normes détaillées pour la prise en considération d'évolutions structurelles postérieures à son entrée en vigueur, était peu précise, voire ambiguë, sur les évolutions antérieures.

a) Les évolutions structurelles antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime

Elles visent tant les ajustements dont pouvaient bénéficier les assujettis que des opérations de rectification des quantités globales garanties.

1. Les ajustements au bénéfice des assujettis

Comme on l'a vu dans la première partie de cet article, le principe même de la modulation générale à laquelle pouvaient se livrer les Etats membres, et qu'ils ont effectivement opérée pour huit d'entre eux, en retenant une année de référence autre que 1981 (en l'espèce 1983) — affectée, le cas échéant (66), du pourcentage d'abattement correspondant à la quantité globale de 1981 + 1 % — était de tenir compte, dans la fixation des quantités de référence des acheteurs ou des producteurs des évolutions structurelles intervenues depuis 1981 et de se fonder sur les quantités effectivement livrées en 1983.

De même l'application de modulations différenciées pouvait prendre pour base les évolutions par régions ou par catégories d'assujettis survenues entre 1981 et 1983.

Enfin la prise en considération des situations individuelles vise, pour l'essentiel, le cas des producteurs qui, lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, n'avaient pas atteint un niveau plus ou moins stable de production, mais se situaient au contraire dans une phase de développement de leur exploitation. On notera, sans que l'on dispose d'éléments statistiques complets de ce point de vue, que ce sont effectivement ces situations qui posent, en termes sociaux et humains, les problèmes les plus difficiles.

On peut en effet estimer que la mise en œuvre de la limitation de la production aux exploitations en régime de croisière — malgré la réduction qu'elle implique — peut être facilement supportée sans diminution sensible du revenu du producteur et même avec maintien de ce revenu moyennant quelques gains de productivité. Lorsque le régime implique d'arrêter l'évolution d'une exploitation avant que celle-ci n'ait atteint son seuil de rentabilité, la situation est en revanche diamétralement différente, et conduit, sauf ajustements appropriés, à la disparition de l'exploitation à plus ou moins brève échéance.

(66) Sauf pour l'Irlande et l'Italie.

(62) Règlement n° 857/84, art. 5.

(63) Art. 7 du règlement 857/84 (modifié par le Règlement n° 590/85).

(64) Règlement n° 857/84, art. 4 § 1, a).

(65) Tous les Etats membres, à l'exception du Danemark et de la Grèce, ont en effet mis en place des systèmes de cette nature avec des résultats importants (environ 1 700 000 tonnes en France, 1 000 000 de tonnes en Allemagne, par exemple, dès le premier train de mesures, correspondant à la 1^{re} année d'application du régime).



L'état de fait est assez différent en matière de ventes directes à la consommation puisqu'il s'agit d'un mode de commercialisation du lait et des produits laitiers qui, s'il conserve une certaine importance dans quelques régions de la Communauté, ne représente que moins de 5 % de la production communautaire totale et est en voie de régression.

S'il était prévu dès l'origine que les producteurs vendant directement à la consommation étaient susceptibles de bénéficier des ajustements individuels existant dans le cadre des livraisons (67), c'est seulement par le règlement du Conseil du 26 février 1985 (68) que le régime valant pour ces assujettis a été formellement aligné sur celui des livraisons en ce qui concerne la modulation générale découlant du choix d'une année de référence postérieure à 1981, et qu'a été introduite la possibilité d'instaurer des abattements différenciés selon les évolutions régionales ou par catégories de producteurs.

La nécessité en tout cas d'une modulation générale découlant cependant inévitablement des deux séries de dispositions préexistantes dans le règlement du Conseil — à savoir d'une part la prise en considération des « cas difficiles » et d'autre part l'impératif consistant à ne pas dépasser la quantité globale garantie propre aux ventes directes — celle-ci avait d'ores et déjà été organisée, à ces fins limitées, par le règlement n° 1371/84 de la Commission du 16 mai 1984 (69).

Ces textes créaient ainsi, de façon implicite, une réserve nationale pour les ventes directes, ensuite explicitement mentionnée par le règlement de mai 1985 ; la réserve peut également être alimentée par des cessations définitives de production.

En outre, la situation des nouveaux producteurs, installés depuis le 1^{er} janvier 1981, était déjà réglée par des dispositions prévoyant la fixation de leur quantité de référence sur base des douze mois d'activité précédant l'entrée en vigueur du nouveau régime ou d'une évaluation comparable (70).

La situation spécifique des producteurs vendant à la consommation est cependant bien davantage celle d'une diminution en nombre, accompagnée, s'il ne s'agit pas d'une cessation définitive de la production, d'un passage de la commercialisation directe à la livraison aux laiteries.

Pour tenir compte de cette évolution structurelle, la réglementation de la Commission autorisait expressément de tels mouvements, ainsi d'ailleurs que les passages en sens inverse des livraisons aux ventes directes (71), sans pour autant — ce qui d'ailleurs eût été incompatible avec les dispositions expressément arrêtées par le Conseil — autoriser des dépassements par les Etats membres des deux quantités globales garanties distinctes (72).

Il ne s'agissait donc pas d'un droit pour les producteurs concernés, mais d'une éventualité jouant dans la mesure du possible et si l'Etat membre n'avait pas épuisé sa réserve nationale des livraisons à d'autres fins. Les modifications postérieures des règlements du Conseil ont réglé plus nettement cette situation.

(67) Règlement n° 857/84, art. 6 § 3.

(68) Règlement n° 590/85, modifiant l'article 6 du règlement 857/84.

(69) Article 4, § 4, a).

(70) Art. 4 § 4, b) du règlement n° 1371/84.

(71) Cette disposition vise indifféremment des mouvements antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur du nouveau régime.

(72) Règlement n° 1371/84, art. 4, § 5 et 6.

2. Les rectifications des quantités globales garanties

Les corrections d'erreurs ou d'approximations ayant entaché la fixation initiale des quantités globales garanties ne participent pas totalement de cette catégorie, puisqu'il ne s'agissait que de remédier à une évaluation apparemment défectueuse ; c'est ce qui a été fait — selon une forme quelque peu discutable puisque l'on a opéré par augmentation de la réserve communautaire et non par modification de la quantité globale garantie pour les livraisons — dans le cas de l'Irlande. Il en résulte d'une part que l'éventuelle erreur n'a pas été expressément reconnue comme telle par le Conseil et d'autre part que la méthode suivie ne donne pas de garantie juridique qu'un tel complément sera reconduit d'année en année pendant toute la durée d'application du régime de prélèvement supplémentaire ; il est cependant politiquement peu probable que soit opéré un changement qui s'analyserait pour l'Etat membre en cause et pour ses assujettis comme une réduction des quantités autorisées et effectivement utilisées. Il semble que la solution retenue s'explique surtout par la volonté de ne pas porter atteinte au dogme de l'intangibilité des quantités globales, clé de voûte du système et garant essentiel du respect de ses objectifs.

Les autres rectifications opérées ont joué sur un registre différent, c'est-à-dire le glissement entre ventes directes et livraisons par la modification des deux quantités globales distinctes, sans toutefois permettre aucune augmentation du total de ces deux quantités par Etat membre.

C'est clairement la solution qui a été retenue dans le cas de la Belgique, qui a vu ses livraisons augmentées de 25 000 tonnes et ses ventes directes réduites d'un montant identique (73), pour tenir compte des évolutions structurelles — en l'espèce la diminution de la production de beurre de ferme — intervenues entre 1981 et l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Cette opération, qui a notamment nécessité la modification du règlement de base (74) où figurent les quantités globales pour les livraisons, est apparue en son temps comme une novation significative du régime initialement adopté, dans lequel aucune « passerelle » n'était prévue entre les quantités fixées pour chaque mode de commercialisation.

On peut de prime abord s'étonner d'une telle rigidité et de la source de distorsions que pouvait constituer la référence à des années différentes pour les livraisons d'une part — le choix de la plupart des Etats membres s'étant porté sur 1983 — et pour les ventes directes — où seule était initialement retenue l'année 1981. Ce système relevait néanmoins d'une certaine logique. Si l'on se souvient que la Commission, dans ses propositions, n'avait pas envisagé de soumettre aux règles de maîtrise de la production laitière les ventes directes à la consommation, le raisonnement de base — outre le souci d'éviter les difficultés administratives particulières que crée le contrôle d'une production qui échappe aux circuits organisés de collecte — était que celles-ci étant naturellement en régression diminueraient d'elles-mêmes au bénéfice de la situation d'ensemble. En ne prenant en

(73) Règlement (CEE) n° 591/85 du Conseil du 26 février 1985. (JO n° L 68 du 8.3.1985, p. 5).

(74) La même technique a été employée dans le cas du Royaume-Uni, pour environ 120 000 tonnes, mais dans le sens de l'augmentation de la quantité des ventes directes (Règlement CEE n° 1557/84) du Conseil du 4.6.1984 - JO n° L 150 du 6.6.84, p. 6) ; dans ce cas, il ne s'agissait pas d'une évolution structurelle mais de la rectification d'une erreur.

compte que les livraisons, on ne se préoccupait donc que de la partie de la production qui déclenche les mécanismes d'intervention et on évitait que celles-ci puissent être augmentées, sans pénalisation, par les cessations de ventes directes.

Cette première construction n'a pas résisté à l'épreuve du temps puisqu'il a été ouvertement admis ensuite que cet élément, comme d'autres, devrait être pris en considération au titre des évolutions structurelles postérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime.

b) Les évolutions structurelles postérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime

Si la prise en compte systématique des transferts entre quantités globales garanties constitue une modification assez substantielle du régime c'est dès l'origine qu'il a été prévu d'organiser les transferts de quantité de référence entre assujettis.

1. Les transferts de quantités globales garanties

Depuis la modification du règlement de base et du règlement portant règles générales d'application effectuée en mai 1985 (75) le transfert entre quantités globales garanties devient une donnée permanente du régime. Il est en effet prévu que ces quantités peuvent désormais être adaptées, « sur base de données statistiques objectives et dûment justifiées et pour tenir compte des modifications structurelles », selon la procédure du Comité de gestion.

Une première application de cette disposition a été faite pour régler une difficulté qui se range à vrai dire davantage dans la catégorie ci-dessus définie des évolutions antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Par le règlement du 23 juillet 1985 (76), 475 000 tonnes ont été transférées de la quantité globale ventes directes à la quantité globale livraisons de l'Italie pour la première période du 2 avril 1984 au 31 mars 1985.

Cette mesure à effet rétroactif couvre de façon implicite tant d'éventuelles erreurs commises lors du décompte initial (77) que toute évolution antérieure à avril 1984.

Il est à prévoir cependant que de nouvelles mesures devraient intervenir prochainement — celles-ci destinées à tenir compte, selon le même schéma, d'évolutions postérieures à la première année d'application du régime (77 bis). Il faut constater que de tels transferts sont devenus de plein droit, pour autant bien entendu que les autorités nationales soient en état de fournir des données précises relatives à ces déplacements de commercialisation.

Ils devront en outre, puisque ceci résulte de la finalité de ces dispositions, être effectivement utilisés par les Etats membres pour l'attribution de quantités de référence de livraisons aux assujettis bénéficiant jusque-là de

quantités de référence au titre des ventes directes. Ces quantités devraient de surcroît être rigoureusement équivalentes, l'effet de ces mesures étant de permettre, par un jeu de vase communicant entre les plafonds garantis, une adaptation des quantités de référence des producteurs concernés (ou des acheteurs auxquels ils commencent à livrer, en cas d'application de la formule B).

2. Les transferts de quantités de référence

Une des caractéristiques essentielles du nouveau régime est d'avoir exclu toute solution laissant aux assujettis la libre disposition de leurs quantités de référence et de prohiber en conséquence une négociabilité entre particuliers desdites quantités.

Les instances communautaires étaient notamment conscientes qu'en créant un tel régime elles ne pourraient éviter, au moins de façon indirecte, que les « quotas » n'acquiescent une valeur économique et marchande. En période de limitation de production — qu'il s'agisse de quotas dont le dépassement est strictement prohibé ou d'un système, tel celui mis en vigueur, où le dépassement reste possible, mais où le taux de la pénalité pour dépassement est fortement dissuasif — la détention d'un « droit à produire » certaines quantités déterminées constitue une valeur en soi. Si ce phénomène est inévitable, il peut néanmoins être contrôlé et limité par le jeu combiné d'un cadre réglementaire qui assure une localisation de chaque « quota » et des règles existant en général dans les Etats membres en matière de droits du producteur sur les terres utilisées à des fins agricoles, même s'il n'en est pas propriétaire.

La forme retenue consiste ainsi à lier la quantité de référence à la terre affectée à la production laitière, afin de maîtriser les transferts et d'éviter notamment la concentration de quotas au bénéfice de certains producteurs en favorisant les exploitations intensives. La quantité de référence constitue donc un droit du producteur, dont il ne peut cependant disposer librement, mais seulement en liaison avec la cession de l'exploitation.

Le principe est simple (78). En cas de vente, héritage ou location de l'exploitation, la quantité de référence est automatiquement attribuée au nouveau producteur (acquéreur, héritier ou locataire) sous la réserve d'un éventuel prélèvement par les autorités nationales d'une partie de la quantité, aux fins d'alimentation de la réserve nationale. Il en va de même en cas de cession d'une partie de l'exploitation, les autorités nationales devant alors répartir la quantité de référence entre les ayant droit en fonction principalement des surfaces utilisées pour la production laitière, sauf à négliger dans la répartition les superficies par trop réduites.

Si l'on ne peut éviter que la création des quotas génère une plus-value des exploitations existantes, leur existence ne devrait donc pas entraver le déroulement des transactions normales.

Toutefois, deux types de difficultés ont surgi, qui ont trouvé une réponse dans des modifications des règles initialement arrêtées.

La première vise, à vrai dire, une situation très particulière, propre à un Etat membre, en l'espèce l'Allemagne, où sont d'utilisation courante des baux ruraux de courte durée (un an), renouvelables, mais n'offrant aucune garantie au locataire de maintien dans les lieux au

(75) Cf. les ajouts apportés au § 7 de l'art. 5 quater du règlement de base et du § 2 de l'alinéa 6 du règlement n° 857/84.

(76) JO n° L 192 du 24.7.1985, p. 9.

(77) Les autorités italiennes ont toujours soutenu que les chiffres arrêtés en mars 1984 se fondaient sur une définition des ventes directes plus large que la définition contenue dans le nouveau régime ; des chiffres plus élevés que ceux finalement arrêtés avaient d'ailleurs souvent été avancés par elles.

(77 bis) Le règlement (CEE) n° 2853/85 de la Commission du 17 octobre 1985 (JO n° L 278 du 18.10.85, p. 9) est en effet intervenu, postérieurement à la rédaction de la présente étude, pour modifier à compter du 1^{er} avril 1985, les quantités globales garanties en Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni.

(78) Ces dispositions et leurs détails de mise en œuvre figurent aux articles 7 du règlement n° 857/84 et 5 du règlement n° 1371/84.



loyer initialement fixé ou révisé dans des limites légales ou réglementaires. Bon nombre de propriétaires semblaient donc enclins à envisager une augmentation importante du loyer en fin de bail, en considérant que le preneur sortant ne pouvait faire autrement que d'accepter, puisque, par hypothèse, il ne pouvait envisager de produire sur une nouvelle exploitation ne disposant pas de quantités de référence.

Une modification de la législation allemande en matière de baux ruraux, pour la rendre plus protectrice des droits des fermiers, aurait pu régler cette difficulté. Mais la longueur du processus législatif national et la considération selon laquelle la difficulté existante procédait, quoique de façon indirecte, des nouvelles normes communautaires ont conduit le Conseil à arrêter une disposition ad hoc (79). Dans le cas particulier où le preneur n'a pas droit à la reconduction de son bail dans des conditions analogues, les Etats membres sont autorisés à faire en sorte que tout ou partie de la quantité de référence soit mise à la disposition du preneur sortant.

La rupture du lien entre le quota et la terre, ou plus exactement l'exploitation laitière, quoique limitée dans son impact, souligne que le quota est un droit de l'exploitant et non du propriétaire non producteur.

Dans le même esprit s'est fait jour l'orientation consistant, en cas d'expropriation ou pour toute autre cause de transfert de terres aux autorités publiques — et notamment en matière de remembrement foncier — à mettre à la disposition du producteur sortant tout ou partie de la quantité de référence correspondant à l'exploitation qui cesse de fonctionner.

Encore que le problème ne soit pas apparu immédiatement aux rédacteurs des textes initiaux, il faut constater qu'il s'agit là d'une modification utile, sauf à procéder par voie d'interprétation relativement hasardeuse (80).

Le système de maîtrise de la production mis en place n'a pas été conçu pour priver complètement du droit de produire des exploitants en activité — en dehors des cas d'indemnisation pour cessation définitive volontaire. Une mesure, telle l'expropriation, qui, outre l'atteinte à la propriété privée — dont la compensation est réglée par les législations nationales — aboutirait de surcroît à une interdiction d'activité professionnelle, serait une conséquence excessive du régime nouveau et une sujétion imposée à certains, sans commune mesure avec celles valant pour l'ensemble des producteurs.

De ce point de vue, on peut déplorer que le législateur communautaire ait cru opportun d'autoriser cependant les Etats membres, dans tous les cas de transferts de terres aux autorités publiques, à verser à la réserve nationale (livraisons ou ventes directes selon le cas) la totalité de ladite quantité de référence (81). Il faut espérer que les normes nationales soient suffisamment protectrices des droits individuels pour qu'une telle éventualité ne

puisse se produire qu'en cas de cession volontaire et non d'expropriation ou tout autre type de vente forcée.

L'ensemble des mesures rappelées ci-dessus et valant pour les transferts de quantités de référence s'applique aussi bien sous la formule A que sous la formule B. Dans ce dernier cas, l'acheteur titulaire de la quantité de référence enregistrera purement et simplement les modifications intervenues.

Dans le cas de transfert de producteurs d'un acheteur à un autre, ceux-ci peuvent prendre les mesures nécessaires pour l'allocation et la réallocation des quantités en cause, aussi bien qu'accueillir des nouveaux producteurs (82) sans pénalisation, pour autant qu'ils restent à l'intérieur de leur propre quantité de référence (83).

De fait ont été enregistrés, dans certaines régions de la Communauté régies par la formule B, des passages de producteurs d'une laiterie en danger de dépassement de sa quantité de référence à une laiterie en meilleure situation, suite à des diminutions d'activité de ses fournisseurs. Dans un tel régime rien ne s'oppose à vrai dire, d'un point de vue juridique, à ce type d'opérations, même si celles-ci ne laissent pas de créer un certain malaise dans les milieux professionnels où certains acheteurs sont accusés de « débaucher » les producteurs sous couvert de promesses plus ou moins réalistes.

En revanche dans la formule B toute opération de fusion, de démembrement ou de substitution quelconque d'un acheteur à un autre est précisément encadrée. En vertu de l'article 7 § 2 du règlement n° 857/84 les quantités de référence sont rigoureusement réparties selon la nouvelle situation, au prorata des périodes en cause.

Si les phénomènes de concentration de la collecte dans la ligne de l'évolution déjà précédemment constatée dans la Communauté ne sont nullement exclus, il est clair que le nouveau régime comporte, par sa nature, une forte incitation à recourir à des regroupements artificiels constitués dans le seul but de tirer le meilleur parti possible des normes existantes. En d'autres termes, chacun a intérêt à ce que le jeu de la compensation naturelle et automatique s'opérant au sein de chaque acheteur entre producteurs en excédent et en diminution de production, ait le plus grand champ d'action possible. Il incombe donc à la Commission de contrôler, avec la vigilance qui s'impose, l'action des Etats membres, seuls habilités à reconnaître la qualité d'acheteur à une entité quelconque. Il lui appartient en particulier de vérifier, quel que soit l'habillage juridique dont est doté tout prétendu acheteur créé « in tempore suspecto », c'est-à-dire postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau régime, si cette structure correspond à une réalité économique et commerciale.

Il résulte des fondements du régime de prélèvement supplémentaire que de telles constructions ne sauraient, en tout cas, avoir un champ d'action national, sans que le régime n'ait été auparavant profondément modifié.

Les tendances qui se sont dessinées dans la direction du « quota national » n'ont en effet été jusqu'à ce jour traduites dans les actes juridiques qu'à titre provisoire et partiel, par la prise en considération de certaines évolutions conjoncturelles.

(79) Art. 7 § 4 nouveau règlement n° 857/84, ainsi modifié par le règlement n° 590/85.

(80) S'il n'y a pas de difficultés, au regard des dispositions préexistantes, à conclure que la quantité de référence d'une exploitation expropriée échoit aux mains des autorités publiques — donc à la réserve nationale — par analogie avec les conséquences des cessions explicitement envisagées dans la réglementation, il est plus difficile de trouver une base pour la réallocation de cette quantité au producteur touché par l'expropriation, qui n'entre dans aucune des catégories de « cas difficiles » justifiant l'octroi de quantités spécifiques, sauf à l'assimiler, difficilement, à un « jeune producteur ».

(81) Art. 7, § 3 du règlement n° 857/84 ainsi modifié et art. 6 § 1 c) du règlement n° 1371/84.

(82) Au sens de producteurs ayant débuté leur activité après l'année de référence mais avant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

(83) Règlement n° 857/84, art. 8, point 1 et règlement n° 1371/84 article 6 § 1 et § 2.

B. La prise en considération à titre provisoire des évolutions conjoncturelles

Les évolutions conjoncturelles, à savoir les augmentations de production de certains assujettis et les diminutions d'autres au cours de la même année d'application, ne devaient en principe pas être prises en compte dans le régime initialement établi. Plus exactement il n'y avait aucune corrélation entre mouvements en sens contraire ; les assujettis ayant dépassé leur quantité de référence devenaient redevables du prélèvement pour tout litre de lait en dépassement ; les autres s'en voyaient exemptés.

De ce point de vue, le régime a été sensiblement modifié, quoique en principe pour des durées limitées, sinon au plan de l'assujetti individuellement considéré — ou seulement dans des cas marginaux — mais au plan de la prise en considération de situations nationales.

a) L'incidence des évolutions conjoncturelles sur le redevable considéré isolément

Si un cas atypique a entraîné une solution originale, le principe de l'absence d'incidence des évolutions conjoncturelles est resté à peu près inchangé pour la généralité des situations.

1. Le cas particulier des producteurs pratiquant un double système de commercialisation

Dans un certain nombre d'Etats membres, notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il est de pratique courante que certains producteurs livrent coucurremment une partie de leur production à une laiterie tandis qu'ils vendent directement à la consommation en l'état ou sous forme de produit laitiers une autre partie de leur production laitière.

Ceci ne constitue pas en soi une difficulté majeure dans la mesure où rien n'interdit à un producteur de relever simultanément des deux régimes existants et de disposer à ce titre de deux quantités de référence distinctes (ou, si la formule B est d'application, d'une quantité propre pour les ventes directes et d'être décompté dans la quantité de référence de l'acheteur auquel il livre une partie de la production).

Les problèmes ont surgi du fait que la distribution de la production de chaque exploitant se trouvant dans cette situation n'est pas stable, mais au contraire soumise à des variations imprévisibles (84) nécessitant une reconversion immédiate, mais généralement temporaire, d'une partie de la production vers l'autre circuit de commercialisation offrant un débouché.

Pour régler de façon équitable et pragmatique de telles situations, il a été prévu que chaque producteur relevant simultanément des deux régimes pouvait librement — c'est-à-dire sans s'exposer à un prélèvement supplémentaire — obtenir de plein droit une adaptation de ses quantités de référence à l'intérieur d'une année d'application de la réglementation communautaire, pour autant qu'il ne dépasse pas la somme de ces deux quantités et sous réserve de la production des justifications appropriées (85).

L'impact de cette modification paraît faible au regard de la possibilité ultérieurement accordée de prendre en considération des évolutions structurelles par transfert des quantités globales de ventes directes en quantités

globales livraisons et vice-versa. Elle a néanmoins apporté un élément de souplesse dans un cas très particulier, sans porter atteinte au principe de l'absence de prise en considération des évolutions conjoncturelles individuelles.

2. Le principe de l'absence de prise en considération des évolutions conjoncturelles des assujettis considérés isolément

Sur ce point, on peut se limiter à constater que le défaut d'épuisement de son quota par un redevable, c'est-à-dire le fait de produire ou d'acheter moins que la quantité de référence allouée, n'affecte en rien son droit à produire ou acheter cette même quantité pour les années suivantes.

Il ne dispose cependant d'aucune possibilité de rétrocéder la partie non utilisée de sa quantité de référence à un autre assujetti en dehors de l'hypothèse, qui implique une modification structurelle, de cession d'une partie de l'exploitation par le producteur ou d'une part de ses activités par l'acheteur.

Enfin, il ne peut tirer aucun autre avantage de cet état de fait puisque les mesures nationales d'indemnisation des cessations de production ne valent qu'en cas de cessation définitive de la production laitière, c'est-à-dire de cessation totale.

Il est clair qu'une telle situation, tout en étant dans la logique du régime initialement établi, a été mal ressentie, sinon nécessairement par les intéressés eux-mêmes, au moins par les autorités nationales qui, pour certaines, ont refusé de percevoir le prélèvement sur les redevables lorsque l'Etat membre dans son ensemble n'était pas en état de surproduction et ne dépassait pas sa quantité globale garantie.

b) La prise en considération des évolutions conjoncturelles au regard de la situation nationale

Les souhaits des Etats membres n'étaient pas identiques ; certains préféraient que soit organisée une sorte de compensation nationale évitant dans toute la mesure du possible la perception du prélèvement supplémentaire ; d'autres, au contraire, qui ont effectivement opéré les prélèvements prévus, ont alors réclamé, dans une sorte de souci d'égalité de traitement entre les Etats membres, une utilisation nationale des fonds ainsi collectés.

1. La « compensation nationale »

La solution dite de la « réallocation des quantités non utilisées » ou encore des « transferts de quotas entre régions » demandée avec insistance par certains Etats membres, et notamment la France, a été, après longue réflexion, finalement proposée par la Commission au Conseil et est entrée dans les textes réglementaires en février 1985 (86), à titre provisoire, pour la première période de douze mois.

Cette disposition permet en substance aux Etats membres de transférer des quantités de référence non utilisées à d'autres redevables, par hypothèse ayant dépassé leur propre seuil de livraisons, en disposant pour ce faire d'une très large marge discrétionnaire. Il n'y a pas de limite au champ d'application de cette mesure, sous réserve que les transferts soient effectués en priorité à l'intérieur de la même région, et ensuite — par conséquent seulement s'il existe des disponibilités suffi-

(84) Les exemples vont de la fin du contrat de fourniture directe à un établissement scolaire ou à un hôpital à la maladie du conjoint ou ouvrier agricole assurant habituellement la production de beurre à la ferme.

(85) Nouvel article 6 bis du règlement n° 857/84, introduit par le règlement n° 590/85.

(86) Nouvel article 4 bis du règlement n° 857/84 tel que modifié par la réglementation n° 590/85.



santes — entre régions. On ne peut cependant déduire de cette disposition que son utilisation serait subordonnée, pour les autorités nationales, à une définition préalable de régions de leur territoire — modalité qui est optionnelle en vertu de l'article premier, § 2 du règlement n° 857/84 (87).

Que ce soit directement ou indirectement, c'est donc l'effet d'une compensation à l'échelle nationale qui est atteint et, en quelque sorte, à titre provisoire, l'extension à l'ensemble des Etats membres de la solution spécifique retenue dès l'origine pour la Grèce, sur base de considérations relatives aux particularités de sa production laitière.

En outre, ce système ouvre le champ de la compensation également aux Etats (ou régions) régis par la formule A — où le producteur est titulaire de la quantité de référence — sans pour autant unifier le taux du prélèvement, qui reste de 75 % du prix indicatif du lait dans ce cas et de 100 % dans la formule B.

En relative rupture avec la logique du nouveau régime, ces modalités se présentent sous l'aspect d'une « mesure de grâce » destinée à faciliter l'application du nouveau régime dans sa première période, « ...permettre une adaptation plus progressive pour les redevables du prélèvement... atténuer la rigueur des mécanismes communautaires pour la première année... ». Quelle que soit la terminologie retenue, la réallocation à titre temporaire des quantités de référence — non susceptible de modifier de façon durable les droits des assujettis — n'a d'autre objet et d'autre effet que de permettre aux Etats membres qui le souhaitent de faire échapper le plus possible les producteurs établis sur leur territoire au prélèvement supplémentaire.

En d'autres termes, ceci donne le moyen aux autorités nationales, s'il n'y a pas de dépassement de la quantité globale garantie, de n'effectuer aucune perception du prélèvement.

La reconduction de cette formule pour la deuxième année d'application du nouveau régime (88) incite à penser que l'on se dirige vers une pérennité de cette facilité — encore que la Commission n'ait pas à ce jour envisagé de nouvelles propositions en ce sens — correspondant à une évolution sensible de la nature du régime vers un système de quotas nationaux.

Ceci ne signifie d'ailleurs pas que la non-perception du prélèvement soit retenue de façon généralisée par les Etats membres — du moins ceux qui sont en droit de le faire, c'est-à-dire qui restent dans les limites de la quantité globale garantie. Les Etats membres optant pour la formule de la compensation nationale ne sont en effet pas tenus de faire bénéficier de cet avantage tous les assujettis en dépassement de façon identique. Les mécanismes de modulation générale présidant à la fixation des quantités de référence peuvent également être utilisées dans le cadre des réallocations (évolution des livraisons par régions, niveau et évolution des livraisons par catégories de redevables) (89).

Le souci de favoriser ou au contraire de limiter certaines évolutions régionales ou encore la volonté de pénaliser effectivement les producteurs qui ont accru leurs li-

vraisons (90) sans justification — par exemple au-delà des nécessités de rentabilité minimum, etc. — peut au contraire prévaloir, de façon à préserver l'aspect dissuasif du régime et d'éviter la sorte d'anesthésie que générerait l'absence totale de perception.

Il n'en reste pas moins que ceci relève du libre choix de chaque gouvernement et que le recours à la perception effective du prélèvement s'inscrit désormais dans l'évolution tendant à une « nationalisation » du système de maîtrise de la production laitière.

2. L'utilisation nationale du produit du prélèvement

La conséquence de l'option laissée aux Etats membres en matière d'usage de la compensation nationale a été d'amener le législateur communautaire à autoriser une utilisation nationale des fonds perçus au titre du prélèvement communautaire là où il n'a pas été fait recours à cette facilité (91). Par une sorte de glissement de la notion d'égalité de traitement des producteurs communautaires à celle, peu orthodoxe au plan du droit communautaire, d'égalité des sujétions pesant sur les Etats membres, on a ainsi permis que ceux qui avaient prélevé des éléments de ressources puissent les utiliser pour leurs propres besoins.

S'il résulte clairement des textes réglementaires que les prélèvements sont des ressources communautaires — affectées, sous la forme budgétaire de « dépenses négatives », au financement du secteur laitier (92) — la Communauté a en effet consenti que leur produit soit dévolu à la mise en œuvre de mesures de portée nationale dans la limite de la quantité globale garantie (93).

En d'autres termes seule la partie des prélèvements correspondant à un dépassement de la quantité globale garantie est effectivement versé au budget communautaire, tandis que les prélèvements relatifs à des dépassements de quantités de référence individuelles mais se situant à l'intérieur de ce plafond sont aux mains des autorités nationales.

Du point de vue de la technique budgétaire, ceci ne dispense pas ces derniers prélèvements d'être comptabilisés au FEOGA-Garantie, de même que, en sens inverse, la mise à disposition des autorités nationales de ces ressources (94) se présente comme une dépense communautaire.

La licéité de l'utilisation nationale n'est cependant subordonnée qu'au respect de la finalité inscrite dans la réglementation communautaire, à savoir que ces fonds servent au financement des mesures prévues à l'article 4 § 1 a) du règlement n° 857/84 visant l'indemnisation de cessations définitives de la production laitière.

(90) Ou leurs ventes directes, puisque la formule vaut dans les deux cas.

(91) C'est en particulier le choix de l'Allemagne qui a effectivement perçu le prélèvement correspondant aux dépassements des quantités de référence de ses producteurs.

(92) Règlement de base n° 804/68, art. 5 quater, § 5.

(93) Nouveau dernier alinéa du § 5 de l'article 5 quater du règlement de base, introduit par le règlement n° 1298/85 et nouveau § 4 de l'article 9 du règlement n° 857/84, introduit par le règlement n° 1305/85.

(94) La perception des fonds et leur utilisation relève en conséquence des règles de contrôle du FEOGA.

(87) On se souvient que l'ensemble du territoire d'un Etat membre peut être considéré comme une seule région et qu'en fait le découpage régional n'a été retenu que dans peu d'Etats membres.

(88) Règlement n° 1305/85 du Conseil modifiant l'article 4 bis du règlement n° 857/84.

(89) Article 4 bis, § 2.

On assiste donc à la mise en place d'un système de « juste retour » au bénéfice des Etats membres qui ont souhaité faire preuve de rigueur dans l'application du nouveau régime et pénaliser effectivement leurs producteurs excédentaires (95).

Conclusion

Si l'efficacité du nouveau régime, par rapport aux objectifs globaux initialement définis en termes de maîtrise de la production laitière est une réalité, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une construction dont la lourdeur et la complexité, probablement inévitables, ont été tant bien que mal palliées par le recours à des formes hybrides de partage des compétences entre la Communauté et ses Etats membres.

1. Un régime efficace

L'on peut dire d'ores et déjà que l'objectif quantitatif est atteint, en ce sens que pour l'ensemble de la Communauté, le régime des quotas a permis de porter la production laitière à un montant inférieur de 250 000 tonnes environ à la somme des quantités globales garanties par Etat membre, alors que les premières évaluations portant sur 9 mois d'application du nouveau régime montraient l'impact immédiat de celui-ci, par une baisse de 4 % de la production communautaire d'avril à décembre 1984, par rapport à la même période en 1983 (96).

Si sur l'année civile 1984 la production a encore atteint 101 000 000 tonnes, l'effet de décélération s'est fait sentir rapidement et s'est accentué au cours du premier trimestre 1985. La baisse de production peut donc être évaluée à 4,3 % pour la campagne 1984/1985 par rapport à la campagne antérieure.

Au plan des résultats nationaux seuls deux Etats membres paraissent avoir dépassé les quantités autorisées, à savoir les Pays-Bas (pour environ 50 000 tonnes) et l'Irlande (pour un montant très faible, de l'ordre de 2 000 tonnes, si l'on tient compte du supplément récemment accordé avec l'effet rétroactif). En revanche, la Belgique et le Royaume-Uni sont restés largement en deçà de leur seuil de production (- 100 000 et - 200 000 tonnes respectivement).

En conséquence, la production du beurre et du lait écrémé en poudre — produits relevant des mécanismes d'achat à l'intervention — a sensiblement décru (97), tendant vers un équilibre entre l'offre et la demande.

(95) La Commission s'est engagée au Conseil, en mai 1985, à formuler dans le courant de l'année des propositions pour des mesures communautaires d'indemnisation des cessations de l'activité laitière.

(96) Voir le rapport intérimaire de E.P. Woltjer, fait au nom de la Commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation du Parlement européen sur certains aspects de l'application du régime des quotas laitiers dans la Communauté. P.E. Documents de séance. Doc. A2 - 85/85 (P.E. 98.353) du 1.8.1985.

(97) On augure une baisse de 200 000 tonnes pour le beurre sur les deux années 1984 et 1985, par rapport à 1983, et de 550 000 tonnes pour le lait écrémé.

Les stocks sont toutefois loin d'être résorbés et se situent à un niveau d'environ 400 000 tonnes pour le lait écrémé en poudre et un million de tonnes pour le beurre (dont plus d'un tiers de « vieux » beurre, âgé de plus de 18 mois et quasiment impossible à écouler sur le marché interne), malgré la persistance des mesures d'aides à l'écoulement.

Un véritable rééquilibrage du secteur supposerait donc une diminution supplémentaire des quantités nationales garanties — ce qui pourrait par exemple s'obtenir par l'interdiction de verser à la réserve nationale le produit de cessations d'activité. Cette mesure n'est sans doute politiquement envisageable que si ces cessations sont indemnisées à l'avenir sur des fonds communautaires spécifiquement alloués à cette fin, puisque l'on a vu que les Etats membres ont obtenu de conserver largement le bénéfice de la perception du prélèvement, sans que la contrepartie n'en soit un « gel » de quantités rachetées par les mesures nationales d'indemnisation de cessations de production.

2. Un régime hybride

La tendance, sans doute prévisible, des Etats membres a été en effet de prendre en considération essentiellement — quelle que soit la nécessité pour eux de respecter le cadre normatif communautaire comportant certaines règles et conditions de mise en œuvre du régime — la notion de quantité globale garantie en la distordant assez substantiellement pour l'apparenter à un quota national. Le législateur communautaire a admis de faire plusieurs pas dans cette direction avec la double conséquence que le « quota » est devenu en quelque sorte un droit à épuiser par tous les moyens — et non plus un plafond de sécurité — d'une part, et que les adaptations correspondant à des difficultés parfois spécifiques, et toujours en tout cas ressenties sur un mode national, se sont multipliées d'autre part.

S'ajoutant aux options laissées ouvertes dans le système originaire, elles ont abouti à faire du régime de prélèvement supplémentaire un système éclaté. Fondé sur un objectif proprement communautaire — et tendant en substance à sauvegarder les mécanismes de la politique agricole commune dans le secteur du lait et des produits laitiers — le régime de maîtrise de la production laitière n'a pu vaincre les résistances qu'en se coulant dans le moule des réalités nationales diverses. Il risque donc de se heurter au grief juridique de ne pas garantir parfaitement l'égalité de traitement des producteurs de la Communauté et au reproche politique de contribuer à une « renationalisation » de la politique agricole commune.

Les techniques de maîtrise de la production dans les nombreux secteurs agricoles à tendance excédentaire — qu'elles existent ou qu'elles restent à mettre en œuvre — se heurteraient peut-être à moins d'objections si, tout en permettant d'atteindre les objectifs définis, elles prenaient davantage en considération la diversité des situations des producteurs agricoles derrière l'écran du cadre national.



LA CONTRIBUTION DU PATRONAT À L'INTÉGRATION DE L'ESPAGNE DANS LA COMMUNAUTÉ

Antonio ALONSO

*Ministre plénipotentiaire,
Directeur des affaires internationales
de la Confédération espagnole
des organisations d'entreprises*

I. — Introduction

C'est en juin 1977 que fut créée la CEOE (Confédération Espagnole des Organisations d'Entreprises). Ce même mois eurent lieu, après l'instauration de la Monarchie, les premières élections législatives et, un mois plus tard, le 28 juillet 1977, le Ministre Oreja présentait notre demande d'adhésion aux Communautés Européennes.

Contrairement aux organisations patronales d'autres pays, la CEOE englobe non seulement l'industrie, mais aussi les services (banque, assurances, etc.) et une grande partie de l'agriculture espagnole. C'est ainsi que la presque totalité des entreprises espagnoles — aussi bien les grandes que les moyennes ou les petites — est affiliée à la CEOE, par le biais de ses organisations territoriales et sectorielles.

Née pour combler le vide qui se produisit lors de la disparition du système de représentation des entreprises qui existait à l'époque du Général Franco, la CEOE s'est fixée l'objectif de contribuer à la consolidation de la démocratie à travers un dialogue permanent avec les syndicats qui a favorisé le climat de paix sociale. C'est également dans ce sens qu'elle a insisté sur la définition de règles du jeu propres d'une démocratie pluraliste.

Celles-ci, comme le fit remarquer la CEOE, doivent se fonder sur le respect de chacun des interlocuteurs, en commençant par l'Etat, de la place que doivent occuper et du rôle que doivent jouer les autres, en particulier les employeurs privés. Il est donc logique qu'à partir de telles prémisses la CEOE s'occupe, depuis le début, de la question communautaire puisqu'il était clair que, dans le cadre de la Communauté, l'entreprise espagnole se verrait garantir mieux que n'importe où ailleurs l'importance du rôle qu'elle entend avoir le droit de jouer. La question communautaire a suscité d'autant plus d'intérêt au sein de la CEOE que certains de ses membres avaient participé auparavant, d'une manière ou d'une autre, aux relations hispano-communautaires.

Ceci dit, l'économie espagnole se trouvait affaiblie, plus que d'autres, des suites de la crise économique mondiale qui avait coïncidé avec la transition politique dans notre pays. Dès sa naissance, l'industrie s'était fondamentalement orientée vers le marché intérieur ; l'agriculture répondait à des critères très spécifiques étant donné les différences entre le climat ibérique et celui du reste de l'Europe occidentale ; quant à l'entreprise, le cadre dans lequel elle développait ses activités souffrait de distorsions dues à divers facteurs qui lui enlevaient artificiellement une partie de sa compétitivité et continuaient à le faire. Pour toutes ces raisons, il fallait aborder l'intégration avec énormément de précautions, ce dont les chefs d'entreprise étaient particulièrement conscients.

Dès sa création, donc, la CEOE a été favorable à l'adhésion tout en insistant sur le fait qu'elle devrait se produire dans des conditions adaptées aux spécificités de l'économie. De toute façon, les chefs d'entreprise espagnols ont toujours considéré comme évident — et ils n'ont cessé de le dire en public — que l'économie de leur pays ne pourrait devenir concurrentielle qu'en s'ouvrant plus sur l'extérieur, ouverture qui, en toute logique, devait se faire à travers l'intégration de l'Espagne au Marché Commun.

Les déclarations initiales de la CEOE en matière d'intégration européenne sont devenues de plus en plus fréquentes et de plus en plus intenses à partir de janvier

1980, date à laquelle elle créa son Bureau des Relations avec les Communautés Européennes. A cette époque, la négociation s'était déjà engagée sur la voie proposée par les communautaires dans l'Avis de la Commission du 29 novembre 1978. Cette opération de définition et de diffusion de la part de la CEOE de sa position concernant l'adhésion est examinée plus en détails au paragraphe II du présent article.

Lorsque, vers la mi-1983, la Communauté a précisé dans le détail sa position de négociation en matière de désarmement industriel et d'agriculture, la CEOE a alors concentré ses efforts pour essayer que soient assouplies ces positions qu'elle estimait trop exigeantes. Cette phase des négociations est étudiée au paragraphe III.

Finalement, depuis qu'on est entré, peu avant l'été 1984, dans la phase finale des négociations, la CEOE a réduit ses prétentions à des niveaux « possibilistes », qualifiés par le patronat espagnol d'« objectifs minima », à la recherche d'une convergence — qui s'est en fait produite — avec les positions négociatrices de la délégation espagnole. De la sorte, le Gouvernement espagnol et ses principaux partenaires socio-économiques ont pu se présenter groupés devant les Dix. Cette étape fait l'objet du commentaire du paragraphe IV.

Parallèlement à ces activités liées au processus de négociation, qui — cela est bien logique — a canalisé l'intérêt de la CEOE en matière d'intégration européenne, l'organisation patronale a réalisé un programme intense d'étude et de formation.

Pour ce qui est des études, la CEOE a réalisé des analyses sectorielles et régionales très concrètes qui servirent de fondement aux documents plus généraux auxquels il sera fait référence dans le présent article.

Et dans le domaine des activités de formation, celles-ci ont été et continuent à être particulièrement intenses et s'adressent non seulement aux chefs d'entreprise, pour essayer de les préparer à fond à l'adhésion, mais aussi aux professionnels et aux jeunes diplômés. Ainsi, la CEOE, avec l'Université de Comillas, et avec la collaboration de l'Université de Louvain, organise depuis le mois de février 1985, à Madrid et à Barcelone, des cycles de formation en intégration européenne, d'une durée de six mois, qui constituent l'appareil de formation le plus ambitieux existant en Espagne pour la préparation de spécialistes en la matière. Les cycles en question se sont vu accorder un appui solide de la part de la Commission des Communautés Européennes.

II. — Modèle préconisé par la CEOE pour l'intégration de l'économie espagnole à l'économie communautaire

Le premier document important relatif à l'adhésion de l'Espagne aux Communautés Européennes et baptisé du nom de « fresque » a été présenté au Conseil par la Commission le 20 avril 1978. En réalité, il s'agissait de trois documents ; une Communication intitulée « Réflexions d'ensemble relatives aux problèmes de l'élargissement », accompagnée de deux documents complémentaires.

La « fresque » envisageait l'intégration avec beaucoup d'imagination et de générosité. Elle proposait des périodes transitoires longues et diversifiées, assorties d'une certaine souplesse avec même des divisions par étapes semblables à la période transitoire de la Communauté originaire, citant à ce propos le célèbre article 8 du Traité de Rome qui lui avait servi d'ossature.

Malheureusement, à Madrid on n'eut pas la patience nécessaire pour permettre à cette orientation si prometteuse de se consolider. Les négociateurs espagnols, avec la hâte qui caractérisa cette époque de transition politique où il était à la mode de brûler les étapes dans tous les domaines, ne surent pas attendre que la position communautaire de départ mûrisse. Ils auraient dû prolonger les contacts préalables et attendre qu'elle devienne acceptable, comme ce fut le cas lors de la négociation de l'Accord de 70. Ils n'avaient pas saisi qu'étant donné les caractéristiques du dialogue interne entre Institutions communautaires, celles-ci ne peuvent que très difficilement changer des positions négociatrices après les avoir officiellement adoptées, à tel point que tout texte arrêté par la Communauté et des tiers est, pour l'essentiel, équivalent à la position de départ des communautaires.

En un peu plus de six mois, on est passé d'une approche très ouverte, qui était celle de la « fresque », à la position relativement exigeante de l'Avis de la Commission. Celui-ci fut approuvé le 29 novembre 1978 et, curieusement, le changement d'orientation qu'il représentait ne provoqua en Espagne que de rares réactions. L'une de ces réactions émana de la CEOE qui, après une première prise de position quant aux caractéristiques de la période transitoire, se lança, alarmée, dans la réalisation d'une large enquête auprès des entreprises qui lui sont affiliées. Les résultats les plus marquants de cette enquête, publiés en mai 1979, consistaient en un ton généralisé de critique du contenu de l'Avis de la Commission et en une demande d'une période transitoire de dix ans, tant pour l'industrie que pour l'agriculture.

L'Avis de la Commission de novembre 1979 envisageait un processus d'adhésion de style tout à fait classique, semblable à celui du Royaume-Uni. Celui-ci prévoyait, en effet, qu'il faudrait, « dans des délais aussi courts que possible », réaliser le désarmement douanier, l'alignement des droits de douane espagnols sur le Tarif Douanier Commun, l'application par l'Espagne de la politique agricole commune et l'adoption par elle des régimes préférentiels en vigueur entre la Communauté et les pays tiers. Il faudrait également appliquer la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) au plus tard dès l'adhésion. Il était également signalé que, dans le secteur agricole, les difficultés se concentreraient surtout sur les « productions méditerranéennes », tout en prévoyant l'application de mécanismes destinés à éviter que la libre circulation de ces marchandises ne donne lieu à des distorsions sur le marché communautaire. Il était fait allusion aux « concertations nécessaires » qui ensuite allaient prendre la forme de réductions de la capacité de production de l'Espagne dans des secteurs en crise. L'Avis suggérait le maintien, pendant toute la période transitoire, « des mesures d'encadrement de la libre circulation des travailleurs ». Et, finalement, il fixait à dix ans la limite maximum pour les mesures de transition. Mais, en lisant entre les lignes, on voyait que cette limite ne concernait que la libre circulation des produits agricoles méditerranéens et des travailleurs et pas les opérations qui exi-



geaient les plus gros efforts de la part de l'Espagne, efforts qui, selon l'Avis, devaient être menés à bien « dans des délais aussi courts que possible ».

Le dernier paragraphe de l'Avis contenait une phrase qui avait grandement attiré l'attention des Autorités de Madrid : « les négociations en vue de cette adhésion devraient s'ouvrir dans les meilleurs délais » ; et ainsi ces négociations ont commencé très rapidement, en tout cas officiellement, même si cela ne s'est pas traduit dans les faits par le début de véritables négociations.

En effet, lors d'une séance ministérielle le 5 février 1979 qui a marqué l'ouverture officielle des négociations, la délégation communautaire proposa d'engager les travaux à travers « l'élaboration en commun d'une vue d'ensemble couvrant les principaux chapitres de la négociation ». C'était la célèbre « vue d'ensemble » ou phase « d'identification et de définition des problèmes » qui fit que, pendant longtemps, on différa l'engagement de véritables négociations.

Cette « vue d'ensemble », s'est maintenue jusqu'au 5 juin 1980, date à laquelle, le Président Giscard d'Estaing prononça un discours retentissant dans lequel il proposait que les négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne soient conditionnées à une redéfinition de la future structure financière de la Communauté et, partant, de sa politique agricole. La réforme agro-budgétaire était inévitable, étant donné les pressions exercées en la matière par le Gouvernement britannique.

Ce discours eut pour résultat l'interruption de la phase de « vue d'ensemble » qui était alors proche de son terme. Mais ce n'était pas l'aspect le plus important car, en outre, on assistait à un renforcement et à une consolidation du lien qui existait déjà auparavant entre l'adhésion de l'Espagne et la réforme interne de la Communauté. A partir de ce moment-là, ce lien allait constituer sans aucun doute l'élément central des négociations d'adhésion de l'Espagne, tout d'abord en les freinant puis, à partir du Conseil européen de Stuttgart des 17-19 juin 1983, en en faisant un processus irréversible, ceci grâce à l'appui du Gouvernement allemand.

Avec cette toile de fond, la CEOE commença à élaborer son propre modèle d'intégration de l'économie espagnole à l'économie communautaire et ce, dès la création, en janvier 1980, de son Bureau des Relations avec les Communautés européennes qui, avec l'aide de quatorze groupes de travail sectoriels, centra son action sur la définition du modèle en question, sous la forme d'un Livre blanc de la CEOE qui l'occupa pendant toute l'année 1980.

Avant la fin de cette année, plus exactement le 26 novembre 1980, alors que le Livre blanc de la CEOE était déjà rédigé et que les négociations s'étaient enfoncées dans un profond marasme à la suite du discours du Président Giscard d'Estaing, Monsieur Carlos Ferrer, alors Président de la CEOE, présenta, un peu comme un ballon-sonde, aux représentants des moyens de communication se trouvant à Bruxelles, certains des éléments de la position du patronat. Après être revenu sur la thèse déjà connue de la CEOE en faveur d'une période transitoire de dix ans, il ajouta que cette période devrait être parallèle, c'est-à-dire pratiquement de même durée, pour l'industrie et l'agriculture et qu'il ne faudrait instaurer la TVA qu'après une certaine période de transition.

La phrase par laquelle il avait synthétisé ces critères, « oui à l'adhésion, mais pas à n'importe quel prix », avait été parfaitement pesée et l'on avait pensé qu'elle ne pourrait pas être attaquée à partir des milieux officiels espagnols, entre autres raisons parce qu'il se trouvait que le Président de la délégation espagnole avait dit quelque chose de très similaire lors de la séance officielle d'ouverture des négociations, le 5 février 1979. En effet, Monsieur Leopoldo Calvo-Sotelo, alors Ministre des Relations avec les Communautés européennes, dans la déclaration qu'il avait effectuée à cette occasion, avait signalé que l'unanimité des partis politiques espagnols favorable à l'adhésion « ne doit pas être comprise... comme un désir d'accéder à la Communauté à n'importe quel prix ».

Le ballon-sonde lancé par le Président de la CEOE fut bien accueilli par la presse, mais pas par le nouveau Ministre des Relations avec les Communautés européennes, Monsieur Eduardo Punset qui, en septembre 1980, avait succédé à Monsieur Calvo-Sotelo, nommé Vice-président aux Affaires économiques. Le Ministre Punset réagit vivement, à Bruxelles aussi. Après plusieurs allées et venues, l'incident fut résolu grâce à la proposition de Monsieur Punset de créer une Commission formée par des représentants de son Ministère et de la CEOE pour le suivi des négociations. La première réunion de cette Commission eut lieu le 20 décembre, date avant laquelle et après laquelle eurent lieu d'innombrables contacts entre les négociateurs espagnols et la CEOE.

Cette expérience permit toutefois à la CEOE de donner l'impression que les négociateurs espagnols allaient apparemment continuer à se mouvoir dans les limites des lignes directrices de l'Avis de la Commission plutôt que de se lancer vers une réorientation de la négociation dans le sens des suggestions du patronat, chose qui aurait été possible à ce moment-là étant donné le calme plat qui régnait dans les relations hispano-communautaires.

Pendant ce temps, l'original du Livre blanc avait été achevé au sein de la CEOE et son contenu, après approbation par le Comité exécutif de l'organisation patronale, fut soumis de manière confidentielle au Palais de la Trinité, nom qui commençait à être utilisé pour désigner le Ministère des Relations avec les Communautés européennes, qui ne formula que quelques observations de détail, par ailleurs immédiatement incorporées au texte. Finalement, le Volume I fut publié en janvier 1981 et fut suivi, en décembre de cette même année, du Volume II. Il suscita un très vif intérêt dans tous les milieux et les éditions se succédèrent à de très brefs intervalles. La CEOE s'efforça de diffuser ce document et de le faire parvenir également à d'autres communautés linguistiques à travers une traduction en anglais.

Dès qu'ils la connurent, les communautaires prêtèrent la plus grande attention à la prise de position du patronat espagnol. Et l'on en veut pour preuve le fait que, lors de la première séance de négociation qui suivit le lancement du Volume I du Livre blanc, le 16 mars 1981, la délégation communautaire souligna dans sa déclaration que « la Communauté... appuiera... les efforts déployés par les dirigeants espagnols et les milieux professionnels pour intégrer harmonieusement l'économie et les structures sociales espagnoles dans celles de la Communauté ». Par ailleurs, cette séance de négociation vit la présence d'autres négociateurs du côté espagnol étant donné la substitution, un mois auparavant, après de dra-

matiques événements, du Président Suárez par Monsieur Calvo-Sotelo, ce qui avait entraîné la nomination, au rang de Secrétaire d'Etat, de Monsieur Bassols à la tête du Palais de la Trinité.

Le Livre blanc de la CEOE avait pour titre : « L'entreprise espagnole face à l'adhésion au Marché Commun ». Le premier de ses deux volumes était divisé, à son tour, en deux parties dont la première portait un titre significatif : « Principes de base pour rendre l'adhésion possible ». Son message aurait pu se résumer, pour l'essentiel, par la phrase déjà citée plus haut : « oui à l'adhésion, mais pas à n'importe quel prix ».

On parlait du principe qu'il s'agissait d'une opération d'intégration de deux économies, profondément différenciées, qui devait aller au-delà de la simple fixation, à travers un Traité d'adhésion, des modalités de suppression, pendant la période transitoire, des obstacles existant pour les échanges de marchandises et de facteurs de production.

Jusqu'alors, ce qui s'était fait au moment du premier élargissement, c'était principalement la traduction sur le plan juridique de situations pré-existantes d'intégration de fait entre les économies de pays essentiellement libre-échangistes. Maintenant, les choses étaient différentes. Comme on le signalait à la page 14 du Volume I du Livre blanc : « nous nous trouvons actuellement dans des circonstances différentes, découlant du contexte économique mondial présent et des particularités de l'économie espagnole qui exigent un effort d'imagination capable de mener à bien un assemblage précis, mesuré et sans à-coups de l'économie espagnole à l'économie communautaire ».

Il ne suffisait pas d'étendre à l'Espagne les limites du territoire sur lequel circulaient sans barrières les marchandises et les facteurs de production. Il devenait indispensable de le faire au cours d'une période transitoire longue et équilibrée, tout en accompagnant la suppression des obstacles d'une série d'actions basées sur les politiques économiques communes et destinées à neutraliser les effets négatifs initiaux du libre-échange sur l'économie espagnole.

Il faudrait concevoir la période transitoire en fonction du temps nécessaire pour faire fructifier les efforts à réaliser, afin que l'économie espagnole puisse entrer en ligne de concurrence. Et ceci ne serait possible que lorsque les entreprises espagnoles pourront se mouvoir dans un contexte similaire à celui dans lequel évoluent les entreprises communautaires, plus particulièrement en ce qui concerne aussi bien le coût du financement des entreprises privées que la législation du travail et la structure du financement de la Sécurité sociale.

Dans tous les cas, on suggérait des formules qui répondraient à la plus pure orthodoxie communautaire, tout en essayant de conserver tout ce qu'il y avait de plus positif dans l'histoire de la construction communautaire, afin de faciliter l'adhésion de l'Espagne. Il s'agissait donc, tout en respectant l'acquis, d'assouplir au maximum les conditions dans lesquelles l'Espagne devrait l'assumer, rendant ainsi possible une intégration théoriquement presque impossible, l'économie espagnole étant bien moins compétitive que celle des Neuf.

On demandait un calendrier de désarmement industriel s'étalant sur dix ans, avec des réductions de tarifs douaniers réparties de manière égale tout au long de cette période. On proposait un calendrier semblable pour l'alignement sur le Tarif Douanier Commun et pour permettre à l'Espagne d'assumer la politique commerciale

commune. On proposait une période transitoire de même durée pour l'agriculture en demandant à ce qu'elle soit conçue de façon à pouvoir compenser, tout au moins en partie, les sacrifices qu'aurait à faire l'Espagne dans le domaine industriel. Pour ce qui est de la liberté de circulation des travailleurs, elle devait être immédiate et la TVA ne devrait être instaurée que pendant la période de transition, sans toutefois préciser de date.

Dans la deuxième partie du Volume I, intitulée « L'économie espagnole face au Marché Commun : Les grands paramètres », ces grands paramètres étaient analysés, en les comparant aux paramètres communautaires. Ceci permit de confirmer l'hypothèse de départ de la profonde différenciation entre l'économie espagnole et l'économie communautaire et, partant, la nécessité de lui appliquer des traitements spécifiques. Le Volume II contenait la troisième partie, intitulée « Aspects sectoriels » et qui comportait une série d'observations ponctuelles sur les problèmes que l'adhésion posait aux différents secteurs, tout en suggérant les traitements à leur accorder.

Un des objectifs poursuivis par la CEOE à travers la publication de son Livre blanc était de récupérer, dans la mesure du possible, le capital d'imagination et de souplesse que possédait la « fresque ». C'est ainsi que le comité d'un des négociateurs espagnols qui déclara, non sans raison mais avec une certaine exagération, que le patronat espagnol demandait en fait « une nouvelle Conférence de Messine ».

Rapidement, on vit se présenter l'occasion de prendre des décisions autour de la table de négociation afin de savoir si l'on retenait ou non les formules proposées par le Livre blanc de la CEOE. La France avait adopté, depuis juillet 1981, une position particulièrement rigide, dans ce sens qu'il ne faudrait pas commencer à négocier les questions industrielles tant que l'Espagne ne s'engageait pas officiellement à instaurer la TVA dès l'entrée en vigueur du Traité d'adhésion. La délégation espagnole résista pendant des mois, mais finalement se montra disposée à céder au « préalable » du Gouvernement français qui, en fait, bloquait totalement la négociation.

La CEOE ne vit pas d'autre issue que de faire adopter une compensation selon laquelle serait demandée officiellement, en même temps, une période transitoire générale de dix ans. Ces deux choses furent décidées lors de la séance au niveau des Suppléants qui eut lieu le 26 février 1982. Lors de cette séance, on laissait tomber la thèse de la CEOE en matière de TVA mais, en échange, la délégation espagnole adoptait officiellement l'objectif des chefs d'entreprise : une période de transition de dix ans. Ceci permit, pendant la séance suivante de négociation qui eut lieu le 22 mars 1982, le clore six chapitres dans des conditions estimées comme non critiquables par la CEOE.

Il y eut peu après un nouvel arrêt à la suite de la décision du Conseil européen de Bruxelles des 28 et 29 juin 1982, de nouveau sur proposition d'un Président de la République française, de réaliser un « inventaire » des problèmes posés à la Communauté par l'élargissement. Ce qui réaffirmait l'existence du lien, qui allait conditionner toute la négociation future, entre l'adhésion de l'Espagne et la réforme agro-budgétaire de la Communauté.

A ce moment-là, l'Espagne est entrée dans une phase pré-électorale qui devait aboutir aux élections du 28 octobre 1982, gagnées par le Parti Socialiste Ouvrier Es-



pagnot, PSOE. Le thème de l'intégration passa alors au second plan. Quant il revint à la surface, début 1983, il était assorti de deux nouvelles caractéristiques : les communautaires précisaient peu à peu des positions négociatrices concrètes en matière d'industrie et d'agriculture, et, par ailleurs, la négociation apparaissait liée à la question de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), étant donné l'attitude adoptée vis-à-vis de cette dernière par le PSOE lorsqu'il était dans l'opposition. La CEOE a alors réorienté ses principes tactiques en fonction de ces nouvelles circonstances.

III. — Les efforts de la CEOE en vue d'assouplir les positions négociatrices de la Communauté

Au moment où la négociation commençait à bouger, au second trimestre 1983, deux communications de la Commission au Conseil furent connues. La première proposait pour le désarmement industriel espagnol un « écrêtement » ou réduction préalable des droits de douane particulièrement élevés, plus un calendrier de désarmement très accéléré au début et qui comportait deux réductions de 20 % pendant les douze premiers mois. Pour les fruits et les légumes, la Commission proposa peu après, dans une deuxième communication, une période de transition de dix à douze ans, divisée en deux étapes, la première d'entre elles n'accordant aucun avantage à l'Espagne.

Immédiatement, la CEOE déclencha une campagne intense, qui alla de cette date jusqu'à l'été 1984, pour essayer d'obtenir un assouplissement de ces propositions, qui par ailleurs n'étaient pas encore des positions officielles de négociation. Les arguments utilisés à ce propos par le patronat sont exposés plus avant dans le présent article.

Ce fut la phase aiguë que le nouveau Secrétaire d'Etat, Monsieur Marin, nommé lors de l'accession au pouvoir du PSOE, baptisa, non sans un certain sens de l'humour, les « négociations hispano-espagnoles » et dont il assure qu'elles furent plus dures pour lui que celles qu'il menait avec les communautaires. C'était possible, mais il n'en est pas moins vrai que l'opposition du patronat espagnol aux propositions communautaires d'alors permit aux négociateurs espagnols auprès des Dix d'utiliser l'argument comme quoi ils ne pouvaient pas céder, vu l'état d'esprit du moment. De toute façon, les critiques de la CEOE n'ont jamais concerné les positions négociatrices espagnoles, elle a toujours eu au contraire le plus grand soin de les formuler en les faisant dépendre de la possibilité pour la délégation de son pays d'accepter une position suggérée par les communautaires et qui paraîtrait ne pas convenir aux intérêts espagnols. Et ce que n'a jamais fait la CEOE, ce sont des critiques à des niveaux personnels.

Malgré toutes ces précautions, l'attitude critique de la CEOE n'a pas été sans provoquer parfois certaines fortes tensions, par exemple lorsqu'elle a formulé certaines observations comme quoi il ne serait pas admissible de sacrifier le contenu du Traité à des impératifs de calendrier, en acceptant de la sorte des formules qui ne paraissaient pas acceptables lorsqu'elles avaient été proposées par les communautaires.

A cela il fut toujours répondu, au Palacio de la Trinidad comme à d'autres niveaux plus élevés, que les négociations d'adhésion seraient conçues à tout moment comme une affaire d'Etat et non de parti. Dans la sphère gouvernementale, on fit également remarquer avec insistance qu'on ne prendrait en aucun cas le risque de créer des problèmes économiques difficiles à résoudre pour atteindre un objectif politique immédiat et que, par conséquent, on n'accepterait jamais un Traité d'adhésion déséquilibré.

Mais, comme cela est naturel, la CEOE ne se limitait pas aux critiques, elle exprimait ses critiques tout en essayant de collaborer à la tâche ardue qui consistait à chercher des solutions aux problèmes qui se posaient autour de la table de négociations. Elle le fit parfois à travers des prises de position ponctuelles et, d'autres fois, sur la base de documents plus généraux destinés à actualiser les principes contenus dans le Livre blanc, compte tenu des nouveaux éléments qui se présentaient à l'horizon de la négociation.

On citera certains des documents rendus publics par la CEOE pendant la période qui s'étend entre l'été 1983 et l'été 1984, période pendant laquelle la CEOE a concentré ses efforts pour essayer d'obtenir des Dix un assouplissement de leurs positions négociatrices.

Ces documents sont, par ordre chronologique, les suivants :

— Discours de Monsieur Carlos Ferrer adressé au « Ad hoc Council » le 13 juillet 1983, à Madrid.

— Article de Monsieur Antonio Alonso paru dans le n° 234 de la revue « Economía Industrial » des mois de novembre-décembre 1983, sous le titre « Réflexions autour du processus d'intégration de l'Espagne aux Communautés européennes ».

— Discours de Monsieur Carlos Ferrer à l'INSEAD de Fontainebleau, le 4 janvier 1984.

— Discours de Monsieur José María Cuevas adressé à la Confédération du Patronat de Séville, le 3 avril 1984.

— Discours de Monsieur Carlos Ferrer à l'Institut Royal des Relations Internationales de Bruxelles, le 10 mai 1984.

— Discours de Monsieur José María Cuevas adressé le 5 juin 1984 à la Commission du « Congreso de los Diputados » pour le suivi des négociations d'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes.

Les questions-clefs et les arguments ayant servi de base à ces prises de position de la CEOE vont faire l'objet de l'analyse suivante.

1. *Appui total de la CEOE à l'adhésion, en tant que voie pour une modernisation et une mise en ligne de concurrence de l'économie espagnole.*

De l'avis de la CEOE, l'économie espagnole semble avoir atteint ce qui, dans une situation d'économie semi-fermée, peut être considéré comme son plafond. Afin de devenir plus compétitive et plus efficace, il lui faut s'ouvrir beaucoup plus sur l'extérieur, ce qui lui permettra de faire un nouveau bond en avant, comme ce fut le cas à la fin des années cinquante et au début des années soixante, quand elle mena à bien une autre opération d'ouverture économique.

Logiquement, cette ouverture devrait se faire grâce à l'adhésion espagnole aux Communautés, ce qui permettra d'en compenser les répercussions par l'application à

l'Espagne des politiques économiques communes. Cette opération d'ouverture ne peut se faire qu'avec toutes sortes de précautions, sinon on courrait le risque de causer de graves dommages à l'appareil de production et de provoquer l'appauvrissement des Espagnols.

2. Nécessité de négocier de manière réaliste et non pas en fonction de principes idéologiques ou de calendriers électoraux.

Les négociateurs de l'Espagne agiraient en infériorité de conditions s'ils ne se tenaient strictement aux intérêts les plus concrets, tout comme les communautaires, ce qui n'en ferait pas pour autant de moins bons Européens. D'où le fait, que la CEOE précise dans l'introduction du Volume II de son Livre blanc, qu'elle essayait de « faire passer le débat sur l'intégration de l'Espagne aux Communautés européennes... du plan « philosophique » au plan « arithmétique ».

Par ailleurs, il n'était pas possible de payer un prix politique quelconque afin de conclure la négociation à une date déterminée. Il ne serait pas admissible de sacrifier le contenu économique du Traité d'adhésion à des objectifs de calendriers ou de dates de conclusion de celui-ci.

3. Le sens politique de l'adhésion ne peut être autre que celui d'intégrer l'Espagne à l'économie de marché et au contexte atlantique.

L'intégration est un thème essentiellement économique, vu que les Communautés européennes, à ce jour, n'ont pas encore atteint le niveau de l'intégration politique, même si elles portent en elles une sorte de moteur qui les y conduit inévitablement.

Mais la CEOE estime que, même dans cette phase où l'Europe communautaire continue à être ancrée dans le domaine économique, l'entrée de l'Espagne dans les Communautés acquiert une dimension politique qui n'est pas simplement épisodique et occasionnelle. En effet, le Traité d'adhésion doit permettre à ce pays de s'ancrer définitivement dans un contexte d'économie libre de marché et dans le réseau diplomatique et défensif atlantique.

Les « inventeurs » du Marché commun furent précisément les économistes néo-libéraux européens du deuxième après-guerre. Seuls ceux qui pratiquent une politique économique la plus proche possible d'une politique orthodoxe de libre-marché peuvent se mouvoir de façon efficace sur le « terrain » qu'ils ont créé. C'est un des grands avantages que la CEOE a toujours reconnu à l'adhésion, pensant que cela permettrait à son pays de s'installer solidement dans une rigoureuse économie de marché, ce qui signifie compétitivité, souplesse de la structure sociale, équilibre politique et bien-être pour toutes les classes sociales. L'entrée dans le Marché commun exigera l'abandon d'idéologies doctrinaires et de réminiscences du passé freinant, de manière artificielle, la compétitivité de la production.

4. Distinction entre le court et le moyen terme et, en conséquence, préoccupation quant à la période transitoire.

A court terme, une adhésion bien faite doit permettre une plus grande compétitivité de l'industrie, mais en attendant, pendant les premières années de la période de transition, on court le risque de voir se produire un déficit

défavorable à l'Espagne dans la balance commerciale bilatérale avec les autres Etats membres, étant donné l'augmentation de la pression des produits industriels importés. Il convient par conséquent de ne pas accepter un désarmement industriel rapide et il faudra répartir de manière équitable les avantages à obtenir et les sacrifices à réaliser de la part de chacune des deux Parties, aussi bien du point de vue industriel qu'agricole, tout au long d'une période transitoire étendue.

La question agricole ne sera sans doute pas la clef de voûte de l'intégration mais, en tout cas pendant les premières années de la période transitoire, elle pourrait jouer un rôle décisif. Seuls quelques produits, agricoles justement, seraient susceptibles de neutraliser, tout au moins en partie, le déficit commercial qui sera défavorable dans le secteur industriel. Parce que seuls quelques-uns de ces produits, comme les fruits et les légumes, présentent à la fois une certaine souplesse du point de vue de l'offre espagnole et une importante élasticité demande-prix du côté communautaire. C'est la raison pour laquelle la CEOE s'est opposée au principe des étapes, tout en insistant sur l'application de mécanismes garantissant qu'il n'y aurait pas d'irruption massive sur le marché des produits agricoles sensibles, tels que les produits laitiers, la viande, les céréales panifiables et le sucre.

5. Nécessité pour l'Espagne de pouvoir compter sur une Communauté forte.

Le désarmement industriel va représenter un coût important pour l'Espagne dont l'industrie se situe à un niveau de compétitivité équivalant, plus ou moins, à 74 % du niveau moyen de compétitivité des industries des Dix. Ce coût ne pourra être compensé, tout au moins en partie, que grâce à l'application de politiques économiques communes, comme les politiques agricole, régionale, technologique et autres. Le problème, pour l'Espagne, serait que la Communauté n'arrive pas à sortir de la situation de crise dans laquelle elle se trouve et qu'elle en revienne pratiquement au simple libre-échange industriel.

C'est la raison pour laquelle l'Espagne ne peut que souhaiter une Communauté forte et prospère, dotée d'un budget important et bien administré et, par conséquent, de politiques communes très efficaces et opérationnelles. Une fois l'adhésion réalisée, la CEOE s'efforcera de favoriser, dans la limite de ses possibilités, une évolution dans ce sens.

6. Proposition de solutions pour la période transitoire et pour arriver à ce que les produits espagnols soient compétitifs.

La CEOE s'est efforcée de rechercher des formules constructives, aussi bien pour la mise en œuvre d'une période transitoire équilibrée rendant possible la signature du Traité d'adhésion, que pour que la suppression d'obstacles aux échanges ne pose pas de problèmes insurmontables ; dans ce sens, il devenait nécessaire que les produits espagnols puissent être compétitifs.

La période transitoire devrait s'inspirer de trois principes :

— large calendrier de désarmement industriel, assorti de diminutions annuelles uniformes des droits de douanes ;

— équilibre entre les sacrifices à réaliser et les avantages à obtenir par chacune des deux Parties, aussi bien



dans le domaine industriel qu'agricole, pendant toute la durée de la période transitoire ; et,

— solutions appropriées pour les produits agricoles permettant de s'avancer, dès le début, sur la voie de la libéralisation des échanges sans créer de situations dramatiques pour les sous-secteurs de l'agriculture ou de l'élevage de l'Espagne et des Dix.

Mais, pour que l'adhésion soit bénéfique pour l'économie espagnole, il faut non seulement la réaliser dans des délais et des conditions supportables quant à la période transitoire, mais aussi l'assortir de certaines réorientations de la politique économique espagnole. Ceci signifie qu'il faut éliminer les freins artificiels à la compétitivité des produits. De la sorte, pourront être évités des risques inutiles et peut-être insupportables lors de l'entrée de l'Espagne dans un marché aussi féroce concurrentiel que le marché communautaire.

Il s'agit, en définitive, d'élaborer un cadre économique et social souple et se rapprochant plus de celui des différents Etats membres de la Communauté. Dans ce sens, on envisage :

— une réduction des dépenses publiques permettant un financement plus important et meilleur marché du secteur privé ;

— un assouplissement de la législation du travail, afin qu'elle ne soit pas un obstacle à la nécessaire adaptation des entreprises à des changements rapides et constants de technologie et de marchés ; et

— une transformation de la structure actuelle du financement de la Sécurité sociale qui renchérit artificiellement les produits espagnols en retombant, beaucoup plus que dans les Dix, sur les entreprises.

7. Si cela avait été nécessaire, il aurait fallu reconduire la négociation.

Plus d'une fois, lorsque les positions de négociation de la Communauté étaient plus exigeantes, la CEOE s'est demandée s'il serait possible de se mettre d'accord sur un terrain d'entente en suivant la voie adoptée par les négociateurs.

Le patronat estimait qu'un mauvais Accord pourrait donner lieu ultérieurement à une remise en question. Pour éviter ce risque, il a suggéré à plusieurs reprises qu'on ne rompe pas les négociations au cas où elles s'engageraient sur une mauvaise voie, mais plutôt qu'on essaie de les reconduire. C'est-à-dire accorder un temps de réflexion aux deux délégations afin qu'elles puissent reconsidérer leurs positions de départ. Ce point de vue a donné lieu à des réactions très critiques de la part des négociateurs espagnols. L'assouplissement ultérieur des positions de négociation communautaires a fait oublier le sujet de la reconduction.

8. Confiance dans l'esprit européen de la Commission.

Même lorsque les positions des négociateurs communautaires étaient plus ambitieuses, la CEOE n'a cessé d'exprimer sa confiance dans l'esprit européen de la Commission qui finirait, selon elle, par triompher et amener les Gouvernements des Etats membres à proposer, tôt ou tard, des formules plus équilibrées et correspondant mieux aux intérêts communs.

IV. — Le point de convergence entre les positions du patronat et des négociateurs espagnols

Tout au long des négociations se produisirent, et cela est inévitable, des situations de tension entre les deux délégations y participant, ainsi qu'entre les négociateurs de chacune des Parties et leurs partenaires économiques et sociaux. On a déjà fait allusion ici à certaines tensions qui s'étaient produites entre les négociateurs et les chefs d'entreprise espagnols qui furent les interlocuteurs les plus actifs de ceux-ci pendant tout le long processus de préparation de l'intégration. Mais, l'organisation patronale espagnole est en même temps intervenue fréquemment auprès des organisations homologues des Dix pour essayer de « réveiller » les négociations et de trouver des solutions aux problèmes qui se posaient.

Parmi les multiples actions menées à bien dans ce sens, l'une des plus connues fut celle qui consiste à obtenir du Conseil des Présidents de l'Union des Industries des Communautés Européennes (UNICE) qu'il approuve à l'unanimité, lors de sa réunion du 1^{er} décembre 1983, un appel « aux chefs d'Etat et/ou de Gouvernement réunis au Conseil européen à Athènes pour qu'ils adoptent les dispositions nécessaires pour permettre la conclusion, le plus tôt possible, des négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal, dans des conditions d'équilibre aussi bien entre les intérêts des divers secteurs qu'entre les Etats membres et les pays candidats ».

L'introduction de la phrase relative à « l'équilibre entre les intérêts... des divers secteurs » qui, c'est assez évident, constituait un appui à l'agriculture, ne fut possible que grâce à des efforts considérables de la part des représentants de la CEOE. D'un côté, elle s'était heurtée à l'opposition de la France et, d'autre part, différentes délégations s'étaient montrées réticentes, disant que, si la CEOE représentait l'agriculture, et plus seulement l'industrie, il n'en était pas de même pour les autres organisations patronales européennes membres de l'UNICE ni, par voie de conséquence, de l'UNICE proprement dite.

Malheureusement, lors de sa réunion d'Athènes du 4 au 6 décembre, le Conseil européen n'a pas débattu la question de l'élargissement. La réunion se passa mal, car le « Conseil Spécial du Mandat de Stuttgart » n'avait pas atteint ses objectifs, à savoir décider d'un schéma de réforme interne communautaire à soumettre au Conseil européen ; de plus, celui-ci s'était réuni à un moment où les relations inter-gouvernementales en Europe s'étaient compliquées à cause de la question des euro-missiles. De toute façon, le Secrétaire d'Etat, Monsieur Marín, remercia alors publiquement la CEOE des efforts qu'elle faisait en faveur de l'intégration.

Le fait que le Conseil des Présidents de l'UNICE ait lancé un tel appel était important, même si son destinataire n'était pas en mesure de réagir immédiatement, car jamais jusqu'alors on n'était arrivé à arracher une prise de position aussi catégorique de l'UNICE, étant donné les différences de critères des fédérations patronales nationales membres de celle-ci quant aux modalités d'élargissement vers le Sud de la Communauté.

Ce qui ne s'était produit qu'une fois, avant l'époque en cause, ce fut une demande officielle de collaboration

adressée par la délégation négociatrice à la CEOE afin qu'elle soutienne le processus de négociation auprès des communautaires. Ceci se produisit lors de la négociation du dossier sur les brevets qui avait mal tourné, quelques jours à peine avant la séance de négociation au niveau des suppléants du 4 juin 1982. On avait essayé, lors de cette réunion, de défricher ce chapitre, ainsi que d'autres, afin de pouvoir le clore lors de la séance au niveau ministériel du 21 juin suivant.

Pour répondre à cette demande du Palais de la Trinité, plusieurs personnes appartenant à la CEOE firent le voyage de Paris et de Londres et effectuèrent de multiples démarches auprès de différentes organisations patronales au siège bruxellois de l'UNICE. Mais l'affaire s'était engagée trop avant sur une mauvaise voie quand on demanda à la CEOE d'intervenir de sorte que, même en mettant en œuvre tous les efforts possibles, étant donné le peu de temps qui restait jusqu'à la date prévue pour la séance de négociation, on pouvait penser que la question s'améliorerait en partie mais pas suffisamment pour permettre de clore ce chapitre. Ce n'est que plus tard, et non sans difficultés, que les négociateurs arrivèrent à mettre au point des formules de brevets compatibles avec les intérêts de l'Espagne.

Il y eut par conséquent un appui efficace de la CEOE au processus d'intégration, même à l'époque où le patronat adopta une position plus critique à l'égard de certains aspects de ce même processus. Cet appui devint total et la collaboration entre la délégation négociatrice et le patronat s'intensifia au maximum lorsque, à partir de juin 1984, se présentèrent des perspectives de plus grand équilibre pour ces négociations, la Communauté ayant assoupli ses positions et rendu ainsi possible, avec les progrès du processus de réforme communautaire interne, la matérialisation de la phase finale.

Il se produisit alors une convergence exemplaire entre les positions du Gouvernement, du patronat et des différents partis politiques, ce qui causa une excellente impression à Bruxelles et renforça considérablement la position de la délégation espagnole face aux communautaires. A partir de ce moment-là, la CEOE s'efforça de surveiller le processus de négociation et de coopérer pour atteindre des formules compatibles avec les intérêts espagnols, mais elle ne formula plus aucune critique en public concernant les négociations.

Pour ce qui concerne la CEOE, la position qu'elle arrêta en ramenant ses prétentions au niveau du faisable fut définie, dans ses documents internes, par l'expression d'« objectifs minima ». Après les avoir précisés lors de contacts avec les organisations sectorielles et territoriales, elle se limita provisoirement à avancer des arguments en ce sens dans des documents transmis aux négociateurs, estimant que le moment n'était pas venu pour que sa position pût causer dans l'opinion publique l'impact qu'elle aspirait à provoquer.

Parmi les « objectifs minima » proposés par la CEOE, ceux concernant le secteur industriel furent presque totalement atteints par les négociateurs. Ils consistaient à ce qu'il n'y ait pas de formule spéciale de désarmement pour les droits de douane élevés, à ce que le calendrier de désarmement industriel s'étale sur sept ans, avec huit réductions de droits de douane réparties de manière uniforme et à ce que l'on n'applique pas à la sidérurgie des formules qui empêcheraient un développement normal des exportations vers les Dix ou une utilisation raisonnable des aides publiques.

En revanche, les « objectifs minima » avancés par la CEOE pour l'agriculture et pour l'élevage n'ont été repris que partiellement dans le Traité d'adhésion, ce qui entraînerait des déséquilibres risquant de compliquer sérieusement la période de transition. La CEOE avait proposé de recourir, pendant cette période, à un contingentement des importations pour protéger les secteurs du lait et des produits laitiers, de la viande bovine et porcine, des céréales panifiables et du sucre. Les fruits et légumes espagnols ne devraient pas être moins bien traités, à partir du moment de l'adhésion, que ceux de n'importe quel autre pays tiers et les agrumes ne pourraient pas être considérés comme un produit sensible. Il faudrait appliquer au vin, à l'huile d'olive et à la pêche des formules qui, dès le début, donneraient lieu à une amélioration réelle, tout en mettant en garde contre le risque de créer avec les formules à appliquer au vin et à la pêche, une différence de traitement avec celui réservé aux autres Etats membres.

De son côté « Coalición Popular », le groupe « leader » de l'opposition, avait élaboré un document qui établissait des limites au-delà desquelles la délégation espagnole ne devrait plus céder. Bien que la CEOE et « Coalición Popular » agissent sur des plans différents, il se trouva que leurs positions étaient très similaires. Ils coïncidaient en outre avec les points de vue du parti au pouvoir et des autres partis représentés au Parlement, comme on put le constater quand la position de « Coalición Popular » fut présentée au « Congreso de los Diputados » sous forme de motion ; ce dernier l'approuva par un vote qui eut lieu le 13 juin et dont le résultat fut de 238 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

Etant donné que, pour l'essentiel, il y avait coïncidence entre le contenu de la motion et les « objectifs minima » de la CEOE et que le parti au pouvoir avait voté pour cette motion, on peut affirmer que toutes les institutions espagnoles concernées par le sujet de l'intégration s'étaient retrouvées avec une position commune.

Cette position, partagée par tous en Espagne, fut appuyée pour la première fois par une Institution communautaire, tout au moins concernant le désarmement industriel, puisqu'elle figura dans l'important Avis approuvé par le Comité Economique et Social, lors de sa séance du 4 juillet 1984. Les grandes lignes de ce document, qui demandait pour le secteur industriel « la suppression graduelle des droits de douane... pendant une période de sept ans », sans formules spéciales dans les cas de droits élevés, avaient été préalablement négociées à fond avec les partenaires économiques et sociaux espagnols et portugais, et d'une façon particulièrement intense avec la CEOE.

Après l'été, les négociations s'engagèrent de façon très claire dans leur phase finale. La CEOE estima alors que le moment était venu de diffuser son message sur les « objectifs minima », vu la réceptivité de l'opinion publique. Le 13 novembre, donc, elle publia une Déclaration destinée à les faire connaître.

Dans cette Déclaration, après avoir indiqué quels étaient ces « objectifs minima », on insistait, dans la ligne du message qui était devenu constant à la CEOE depuis la publication du Livre blanc, sur le fait qu'il « serait imprudent d'entrer dans un marché soumis à une concurrence très dure sans neutraliser en même temps les facteurs qui enlèvent artificiellement aux produits es-



pagnols une partie de leur compétitivité ». Et l'on ajoutait ensuite : « Il serait par conséquent illusoire de penser que nos produits vont pouvoir être capables d'entrer dans la concurrence du Marché Commun quand le financement du secteur privé a un coût beaucoup plus élevé en Espagne que dans les actuels Etats membres des Communautés européennes, à cause de dépenses publiques excessives forçant le secteur public à drainer profondément le marché des capitaux. Nous ne serons pas compétitifs non plus si le financement de la Sécurité sociale continue à peser sur l'entreprise espagnole beaucoup plus que dans les Dix, ou si une législation sur l'emploi plus rigide continuait à compliquer, en Espagne plus que dans les Dix, l'adaptation des entreprises aux circonstances changeantes d'une économie toujours en mutation ».

Tout en essayant par ce biais d'éviter le danger de voir la partie espagnole céder là où il ne fallait pas, on a essayé, dans la mesure du possible, de mobiliser dans la Communauté les forces qui pourraient aider l'Espagne à assouplir les prétentions communautaires en matière de désarmement industriel, surtout quant au sujet le plus délicat, à savoir les produits à droits élevés. Ce résultat fut atteint lorsque les pressions pour arracher à l'Espagne un désarmement industriel rapide, particulièrement dans le cas de ses produits à droits de douane élevés, furent contrecarrées par les cris d'alarme des entreprises communautaires possédant des filiales industrielles en Espagne.

Ceci a poussé les communautaires à assouplir leur position et permettait d'essayer de clore la question du calendrier de désarmement. A ceci s'ajoutait le désir des négociateurs espagnols de mener à bien cette opération avant que le « dossier » cesse d'être entre les mains du Vicomte Davignon qui allait assumer d'autres responsabilités à compter du 1^{er} janvier 1985, date à laquelle, en raison du changement de Commission, il abandonnerait cette dernière.

Ce contexte permet de comprendre le fait que la délégation espagnole se décida finalement à clore le dossier industriel, sans pouvoir encore en faire de même pour le dossier agricole. C'était transgresser la vieille règle de tout négociateur comme quoi il ne faut pas perdre un atout sans avoir obtenu de son interlocuteur qu'il n'en cède un semblable. On procéda donc, pendant la séance de négociation au niveau ministériel des 17 et 18 décembre 1984, à l'établissement d'un calendrier de désarmement douanier dont les modalités étaient pratiquement identiques à celles suggérées par la CEOE dans ses « objectifs minima ». Le chapitre de l'Union douanière était ainsi clos et, lors de la même séance, les chapitres CECA et Questions institutionnelles le furent également.

Le secteur sidérurgique réagit de façon positive aux formules négociées à Bruxelles. Quant à l'accord sur le calendrier de désarmement industriel qui avait permis de clore le chapitre de l'Union douanière, il fit dire au Président de la Commission Marché Commun de la CEOE, dans des déclarations à la presse, que la délégation espagnole se retrouvait sans atouts pour négocier la question agricole. A ceci, les négociateurs de l'Espagne répondirent, en privé, qu'il était essentiel de clore ce chapitre au moment où il était mûr.

En fait, les communautaires avaient obtenu de l'Espagne ce qu'ils désiraient, de sorte que ce que celle-ci pourrait obtenir pour l'agriculture ou pour la pêche dé-

pendrait de leur bon vouloir. C'est vraisemblablement ce que voulait dire Monsieur Morán lorsqu'il déclara, fin janvier 1985, que la négociation était entrée dans une phase de décision politique. Par ailleurs, il n'était pas non plus possible de prolonger trop longtemps les négociations, comme l'avait signalé le Conseil dans une déclaration réalisée à la fin de sa réunion des 28 et 29 janvier et selon laquelle la Communauté et les deux pays candidats « ont constaté l'absolue nécessité de terminer pour l'essentiel les négociations d'adhésion au cours du mois de mars avant le Conseil Européen ».

A partir de ce moment, tout dépendait exclusivement du fait que les communautaires se mettent ou non d'accord sur des offres raisonnables en matière de pêche, de vin, de produits agricoles sensibles pour l'Espagne, ainsi que sur une période de transition pour la libre circulation des travailleurs. L'élaboration de ces offres fut plus laborieuse et plus compliquée qu'on aurait pu l'imaginer, ce qui souleva de grandes inquiétudes. Elles ne furent finalement présentées à l'Espagne que lors de la séance « marathon » des 17 au 21 mars.

Cette réunion qui, jusqu'au dernier moment, laissa croire qu'elle allait se terminer par la clôture des grands chapitres encore en attente, déboucha la nuit du 21 sur un échec, la délégation française bloquant la formalisation d'un accord alors que l'Espagne avait déjà accepté l'offre globale des communautaires. Celle-ci comprenait les aspects non encore tranchés des chapitres Agriculture, Pêche, Affaires sociales, Ressources propres et Canaries. Après cinq jours et deux nuits d'efforts, la déception fut si profonde que dans certains milieux madrilènes on perçut le risque d'un coup d'éclat irréparable dont la CEOE fut informée par des voies indirectes et qu'elle contribua à conjurer.

Les jours passèrent dans une atmosphère de préoccupation tendue, jusqu'à une nouvelle séance « marathon » qui permit de clore, le 29 mars, les cinq chapitres inclus dans l'offre globale des communautaires. Ceci se traduisit dans la réalité par l'achèvement des négociations, bien qu'il faille encore négocier le chapitre du Portugal et les « franges » qui restaient encore à préciser pour certains autres chapitres.

D'une manière générale, les réactions globales furent toutes positives, des deux côtés, sauf en ce qui concerne le Parti Communiste espagnol. Quant aux réactions des différents secteurs, on comprendra aisément que les agriculteurs espagnols se montrèrent fort critiques. Pour ce qui est de la CEOE, qui n'avait pas fait de déclarations publiques sur les négociations d'adhésion depuis le début 85 pour éviter de risquer de les compliquer, elle manifesta, comme on pouvait s'y attendre, une attitude positive, à travers une déclaration publiée le 30 mars.

Dans cette déclaration, la CEOE commençait par qualifier la nouvelle d'« événement extrêmement transcendant pour l'Espagne » pour rappeler ensuite qu'elle avait toujours « appuyé l'adhésion, considérant que, si celle-ci se produisait dans des conditions satisfaisantes, elle entraînerait une modernisation et une plus grande compétitivité des entreprises espagnoles et de toute notre économie, ce qui aurait des conséquences bénéfiques pour toute la société espagnole ».

Dans le texte figurait ensuite l'élément central du message : « ce qui est réellement important, c'est que l'inté-

gration aux Communautés européennes soit envisagée... comme une opération dans laquelle se trouvent rassemblés les efforts de tous les Espagnols ». On signalait à ce propos que « dans ce contexte, l'objectif principal des chefs d'entreprise est d'obtenir, dans la mesure de nos possibilités, un niveau approprié de compétitivité pour nos services et nos marchandises », ce qui exige une politique économique et sociale, ainsi que des législations, dans tous les domaines, semblables à celles appliquées dans les entreprises communautaires. Ceci doit se concrétiser fondamentalement, comme le répète la CEOE depuis maintenant longtemps, par une réduction des dépenses publiques permettant d'accorder un financement plus important et à moindre coût à l'entreprise privée, par un assouplissement de la législation sur l'emploi et par une modification de la structure de financement de la Sécurité sociale qui, sous sa forme actuelle, freine de façon artificielle la compétitivité de la production.

Finalement, la CEOE demandait que soient accordées des aides aux secteurs qui avaient été traités de manière moins satisfaisante et renouvelait son intention de contribuer au « renforcement et à la consolidation de la Communauté élargie, parce que ce n'est que dans une Communauté européenne forte et solide, avec des politiques communes très opérationnelles, que l'on pourra

neutraliser le fort impact qu'entraînera probablement le libre-échange de produits industriels avec des pays plus compétitifs ».

A peine quelques jours plus tard, le 2 avril, le Gouvernement diffusa, à l'issue d'un Conseil des Ministres, un Communiqué dont le thème central était que l'adhésion exigeait un effort auquel devraient participer tous les Espagnols. Le paragraphe quatre de ce Communiqué disait plus exactement que « l'intégration de l'Espagne à la CEE pose... un défi important à toute la société espagnole qui devra approfondir son processus de modernisation de structures... Le Gouvernement, tout en se montrant disposé à poursuivre ses efforts dans ce sens, fait appel à la collaboration de tous les secteurs et de toutes les forces sociales dans ce but ».

Le 10 de ce même mois, le Président de la CEOE tenait une conférence de presse pendant laquelle il insista sur l'idée de la concertation. Cette concertation, prévue par l'Accord Economique et Social signé par le Gouvernement, la CEOE et le Syndicat socialiste, UGT, le 9 octobre 1984, devenait encore plus nécessaire d'après le Président Cuevas, face à l'intégration à la Communauté et à la nécessité inévitable d'élever le niveau espagnol de compétitivité au moment de l'entrée dans un marché si fortement concurrentiel.



COMPLÉMENTARITÉS INDUSTRIELLES ET INTÉGRATION EUROPÉENNE *

Jean-Paul LAURENCIN

*IREP - Développement (UA CNRS n° 364)
Université des sciences sociales de Grenoble*

* Cette communication présente les principaux résultats d'une étude réalisée sous les auspices du Comité Economie Internationale - Economie nationale du Commissariat Général du Plan (Convention n° 25-82 : « Peut-on parler d'un système industriel européen ? »).

Le rapport correspondant, élaboré par Jean Laganier, Jean-Paul Laurencin, Jean-Charles Monateri s'intitule « Complémentarités et intégration industrielles en Europe » (Ronéoté, IREP-D. sept. 1984, 160 pages).

Introduction

« La CEE est-elle une construction en progrès constant et irréversible ou seulement un rassemblement contractuel classique d'Etats dans lequel chacun peut à tout moment renégocier ses engagements et les règles du jeu ? ». Le rapport du Groupe « Europe » constitué lors de la préparation du IX^e Plan (1) a ainsi formulé l'incertitude attachée à l'avenir de la CEE. Avenir incertain : l'ensemble des plaidoyers pour ou contre l'Europe nous familiarise avec cette incertitude. La CEE est là, au cœur des débats majeurs qui ont cours dans les Etats Européens, ardente nécessité institutionnelle ou entrave inadmissible à la souveraineté étatique et à l'indépendance des politiques nationales.

A suivre ces débats et l'actualité quotidienne qui les nourrit, l'organisation communautaire apparaît soumise à un mouvement perpétuel d'avancées et de reculs qui défie toute tentative de mesure et contribue à entretenir une grande variété de conjectures sur son avenir.

La réflexion économique est manifestement impliquée dans ce débat, dans la voie d'une tentative d'évaluation d'une institution dont la vocation économique et surtout commerciale a toujours été très affirmée, et d'une tentative connexe de clarifier les enjeux économiques relatifs à l'appartenance des différents pays membres de cette institution.

La présente contribution s'inscrit dans cette double tentative, visant comme d'autres travaux comparables (2) à poser quelques jalons, en présentant les résultats et observations tirés de travaux statistiques sur les échanges industriels des pays européens et tout particulièrement sur les échanges industriels intra-communautaires.

La part majeure que représente le commerce intra-CEE dans le commerce industriel total des différents pays européens (cf. tableau 1) est fréquemment considéré comme un fait hautement significatif de l'efficacité du Marché Commun et de l'avantage qu'en ont retiré les économies concernées, selon une intensification des échanges entre ces économies, favorable au développement industriel et à la croissance globale. Que cette part soit restée relativement stable sur la décennie passée en dépit des chocs pétroliers et de l'atonie des croissances nationales, constitue un indice plus symptomatique d'une certaine polarisation du commerce extérieur des pays européens et d'une relative inélasticité que le Marché

(1) CGP. Quelle stratégie européenne pour la France dans les années 1980 ? La Documentation Française, Paris, 1983.

(2) Citons les travaux suivants :

CEPII. Economie mondiale : la montée des tensions. Economica, 1983. CEPII. Economie mondiale 1980-1990 : la fracture ? Economica, 1984.

CREI. P. Maillat, P. Rollet, Spécialisation internationale, taux de change à moyen et long terme et intégration économique européenne. Etude pour le CGP, ronéoté CREI Lille, mai 1983.

CEFI. A. Cartapanis, J.-L. Fuguet, D. Peguin, La zone de cohérence européenne : Essai d'évaluation et avenir. Communication au Colloque du Greco Efiq : La montée des protectionnismes et la recherche des voies alternatives (Aix-Marseille 1983).

M. Dehove, M. Husson, J. Mathis, Structure commerciale et système monétaire européen. *Revue d'Economie Industrielle*, n° 27 (numéro spécial : l'Europe industrielle ?).

TABLEAU 1. — Part du commerce intra-CEE dans le commerce total en produits manufacturés de la CEE (en % - 1970-1980)

Pays	1970		1980		Différence 80-70	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export
France	64	50	64	49	0	- 1
Royaume-Uni	30	27	41	36	+ 11	+ 9
RFA	53	45	51	46	- 2	+ 1
Italie	57	47	61	47	+ 4	0
CEE	55,6	45,6	55,1	48,0	- 0,5	+ 2,4

Source : Banque de données structurelles de la CEE.

Commun aurait ainsi conférée aux échanges intra-CEE, multiples maillons d'un développement interdépendant et d'une logique communautaire des croissances nationales.

Une telle appréciation du Marché Commun dans ses effets d'ouverture, d'impulsion et d'imbrication des industries européennes est courante et largement admise. Elle apparaît d'ailleurs présente dans la plupart des études rétrospectives consacrées à la CEE et aux évolutions des économies européennes depuis la création du Marché Commun (3).

L'histoire contemporaine des économies européennes est-elle cependant aussi inséparable de la mise en place de l'union douanière ? Est-elle aussi intimement liée à l'histoire du Marché Commun ?

Il n'existe pas de démonstration convaincante susceptible de répondre à cette objection qui invite à s'interroger sur les effets spécifiques propres au Marché Commun, en parallèle avec les mécanismes endogènes de développement industriel et d'ouverture réciproque privilégiée des marchés des économies considérées. A défaut d'un tel partage, la surestimation des propriétés du Marché Commun — dont on souligne pourtant aujourd'hui autant la dilution au sein du GATT que le cloisonnement persistant des marchés intérieurs (4) — peut conduire à fausser le débat européen en privilégiant une problématique institutionnelle éventuellement superficielle.

L'insertion européenne des économies membres de la CEE telle que l'économie française n'est-elle pas une donnée plus complexe que ce que suggèrent les prises de position sur l'adhésion ou la rupture avec l'institution. Quelle serait la marge de manœuvre que conférerait une sortie de la CEE si cette insertion est plus fondamentalement le fait d'une intégration poussée dans l'ensemble des économies européennes ou dans ce qu'il faut bien appeler l'économie européenne ?

On sait toute l'importance que revêt cette question de l'imbrication des économies européennes. Comme on a pu le constater en France lors des dernières dévaluations, l'argument est au cœur des options de la politique économique et tout particulièrement de l'adhésion réaffir-

mée au système monétaire européen et à la discipline déflationniste qu'il implique dans la conduite de cette politique en France. Allégeance communautaire ou disposition incontournable dans la situation qui est aujourd'hui celle de l'imbrication des économies européennes ? Le débat relatif au système monétaire européen replace volontiers au premier plan l'institution européenne, privilégiant à nouveau une vision quelque peu manichéenne de la CEE — cadre d'une solidarité internationale élémentaire ou mécanisme de reproduction des disparités et de la subordination — par rapport au contexte économique dans lequel ce système s'inscrit et dont la CEE elle-même ne serait qu'un facteur spécifique d'organisation et de régulation.

Une hypothèse cohérente avec une appréciation restrictive mais prudente des effets et des propriétés de la CEE est de rapporter son originalité et sa pérennité à l'établissement et à la stabilité de simples règles du jeu régionales dans le commerce international des entreprises européennes. L'efficacité spécifique du Marché Commun et du système monétaire européen aurait consisté et consisterait ainsi à donner aux choix de ces entreprises les bases d'une meilleure simulation, praticable à défaut d'être parfaite, entre celle établie à la seule échelle du marché intérieur et celle établie à l'ultime échelle du marché mondial.

Conduisant à privilégier et à favoriser la référence des choix des entreprises à une échelle intermédiaire entre le marché intérieur et le marché mondial — échelle adaptée à une prévisibilité satisfaisante et accessible par la plupart des entreprises, des conditions de la concurrence et des débouchés — le Marché Commun aurait ainsi joué le rôle d'un cadre institutionnel favorable à la connaissance d'un palier d'internationalisation pour les entreprises européennes, initiées ainsi progressivement à la dimension mondiale de la concurrence industrielle et des marchés des produits manufacturiers.

Les principales dispositions de la CEE en matière de tarifs douaniers jusqu'à l'abaissement progressif du tarif extérieur commun dont l'effet de protection est désormais faible en ce qui concerne les produits industriels (5), nous paraissent cohérentes avec ce rôle d'initiation et de normalisation des conduites des entreprises en matière de compétitivité internationale.

Cette appréciation des effets spécifiques du Marché Commun ou des dynamiques induites par l'institution communautaire fait écho à la théorie de l'union douanière, en se fondant essentiellement sur une problématique micro-économique.

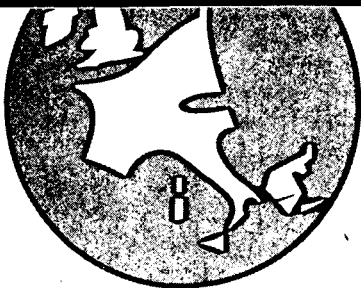
Qu'en est-il alors du complexe des structures productives des économies européennes et de l'imbrication des évolutions technologiques, économiques et sociales qui sont intervenues dans ces différentes économies nationales ? Il est très tentant d'apporter au bilan de la CEE ces tendances générales, sectorielles et macro-économiques, que certaines formules globales suggèrent fréquemment — imbrication, intégration, interdépendance — sans oublier les connotations plus politiques qui les accompagnent telles que convergence ou hiérarchisation.

(3) Cf. notamment le Rapport du Groupe d'experts auprès de la Commission des CE paru en janvier 1978 : Les mutations sectorielles des économies européennes de 1960 à la Récession.

(4) Cf. les travaux menés au CUREI de Grenoble en collaboration avec P. Holmes sur les barrières non tarifaires aux échanges entre les pays de la CEE.

(5) Ce constat a été développé avec vigueur par J.M. Jeanne-ney : Pour un nouveau protectionnisme, Seuil, 1978.

(6) VISA est l'abréviation de « Variables for industrial structural analysis ».



Au risque de heurter certains préjugés, nous préférons garder une certaine prudence vis-à-vis de cette problématique qui donne à l'institution communautaire un rôle tout à fait prépondérant dans l'histoire des économies européennes et dans ce que peut être leur avenir. Cette prudence repose sur l'absence d'une démonstration satisfaisante de ce rôle et des causalités qui le sous-tendent. Notre communication entend apporter un certain approfondissement à ces deux questions dans le cours d'une recherche dont on saisira ainsi plus clairement l'orientation.

La première question a trait à l'état de l'imbrication des économies européennes dont il apparaît pour le moins nécessaire de rendre compte avec une certaine rigueur. Les industries des pays de la CEE sont au premier chef susceptibles d'une telle imbrication et constituent donc le champ privilégié d'un examen des caractéristiques sectorielles de cette imbrication et de la mesure plus globale de l'intégration industrielle qui prévaut dans l'espace communautaire. Une méthodologie adéquate à ce repérage et à cette mesure se doit de dépasser le simple niveau des marchés et des échanges commerciaux entre les pays de la CEE en rapportant aux spécificités des structures de production des pays en présence. L'existence de telles spécificités — susceptibles d'arbitrer structurellement et donc durablement l'ouverture et la concurrence des industries en présence — permet d'apporter un éclairage satisfaisant sur cette imbrication et le degré corollaire de l'intégration industrielle au niveau européen.

Notre contribution s'attache essentiellement à exposer les résultats obtenus en cette matière sur la base du traitement de la récente bande de données « VISA » de la CEE. On présentera successivement la méthode de ce traitement (I) puis les caractéristiques ainsi obtenues concernant les complémentarités productives entre les industries européennes (II) et enfin les résultats généraux issus de ce repérage qui visent à préciser la mesure de l'intégration et configuration plus qualitative des échanges industriels intra-CEE relevant d'une logique de complémentarité (III).

Comment formaliser une telle logique au regard de la théorie traditionnelle du commerce international et de l'interprétation des spécialisations internationales en termes d'avantages comparatifs ? Cette seconde question conduit à apprécier l'intervention respective d'une logique de complémentarité et d'une logique de spécialisation dans le commerce international. Mais l'antagonisme apparent entre ces deux logiques ne renvoie-t-il pas plus fondamentalement à l'inégalité des positions concurrentielles et des prétentions internationales des entreprises ?

Or cette inégalité procède d'un grand nombre de facteurs enchevêtrés et qu'il est très difficile de démêler sinon cas par cas : écarts de compétitivité courants, particularités des stratégies d'entreprises, dotations factorielles, mais aussi spécificités de la structuration des systèmes productifs en branches... L'étude que nous avons menée permet tout au plus d'ouvrir ce débat et établit plus un constat des complémentarités industrielles entre les pays de la CEE qu'une véritable explication de ces complémentarités. C'est une raison supplémentaire pour garder un certain scepticisme devant les propriétés intégratrices qui auraient été celles du Marché Commun, étonnante institution qui aurait suffi à générer les tendances directrices du développement des systèmes productifs européens, tendances d'ailleurs ambivalentes admet-

tant une certaine convergence et une certaine différenciation des dynamiques macro-économiques et des structures productives nationales.

Pour éviter toute confusion on doit admettre la distinction entre l'Europe institutionnelle et une Europe économique dont la CEE ne constitue qu'une délimitation géographique conventionnelle. Les tendances dont nous parlions à l'instant ne concernent-elles pas également les pays européens non membres de la CEE tels que la Suisse, l'Autriche, la Suède, l'Espagne, en dépit de leur extériorité vis-à-vis du Marché Commun ? Il importe à cet égard d'apprécier les limites habituelles des études consacrées à la CEE ; ces études, comme la nôtre, restent prisonnières de ce champ de référence sur lequel on dispose notamment de matériaux statistiques élaborés et harmonisés.

Relativiser le rôle spécifique de l'institution communautaire revient en définitive à reconnaître — au moins à titre d'hypothèse — l'extrême importance du facteur de la proximité géographique dans le développement des économies européennes et dans les tendances les plus caractéristiques de leur interdépendance. Etudier l'espace de la Communauté économique européenne fournit assurément l'occasion d'apprécier l'importance de ce facteur, indépendant des aléas et des modulations de la dite Communauté.

I. — Une méthode de traitement des échanges industriels européens

1.1. Indications générales

Précisons d'abord que ce traitement a été effectué en coupe, sur la seule année 1980, année pour laquelle on disposait des indications les plus récentes et les plus complètes de la Banque de données VISA (6) de la CEE, que l'OSCE a bien voulu nous confier. Le champ industriel concerné est le champ de l'industrie manufacturière dont VISA fournit une décomposition fort détaillée puisqu'elle se situe au niveau des Groupes de la Nace-Clio. Les principales données industrielles des pays de la CEE sont ainsi disponibles en monnaie commune, dans une nomenclature homogène indispensable à toute comparaison, et plus détaillée que celle des Tableaux Entrées-Sorties établis au niveau de l'OSCE (en Nace-Clio dite R 44). C'est ainsi que l'industrie manufacturière y compris l'agro-alimentaire est, dans VISA, décomposée en 109 activités industrielles ou 109 sous-secteurs dont la couverture statistique provient de la collecte harmonisée par l'OSCE des enquêtes d'entreprises des pays membres.

Les pays pris en considération ont été les suivants : France, RFA, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg, ces deux derniers étant pris en bloc car formant une seule entité déclarante en matière de commerce extérieur. Deux ultimes précisions suggèrent l'intérêt de l'utilisation de VISA, matériau statistique récent qui appelle bien d'autres remarques et qui présente encore certaines limites. Parmi d'autres variables, VISA présente une estimation chiffrée des niveaux de production intérieure des différents sous-secteurs et des niveaux correspondants de la demande intérieure, des exportations et importations en produits caractéristiques de ces sous-secteurs.

En second lieu les données d'exportations et d'importations de VISA trouvent un prolongement et un affinement possible tout à fait naturels dans les statistiques détaillées de commerce extérieur de l'OSCE dites « Nace-Clio-Pays par produits », adéquates notamment au repérage des relations bilatérales. En ce qui concerne le commerce extérieur et malheureusement lui seul, on sait l'immense expérience des organisations internationales — dont la CEE — en matière de banques de données et l'extrême finesse qu'y peuvent trouver les études de spécialisation internationale, comparatives ou non mais presque toujours fondées sur l'examen des seuls flux commerciaux.

Le principe de notre méthode a consisté à renverser cette méthodologie habituelle de l'analyse du commerce extérieur en tentant d'appréhender globalement les structures productives nationales et les flux commerciaux qui les relient. L'analyse classique des flux commerciaux et de la spécialisation internationale s'en trouve doublement modifiée par :

— un déplacement du champ de l'analyse par la prise en compte des relations entre production, demande intérieure, solde commercial et non des seuls flux commerciaux ;

— un déplacement conceptuel avec le passage d'une analyse quantitative des flux à leur analyse qualitative en termes de complémentarités.

Avant d'exposer cette méthode et l'analyse dont elle s'inspire il faut ajouter que le choix de cette méthode n'est pas séparable de l'information nouvelle contenue dans VISA et qu'il s'inscrit lui-même dans l'interrogation sur laquelle a débouché une première comparaison des structures d'importations et d'exportations industrielles des six pays. Mené au niveau relativement détaillé des 18 branches de la Nace-Clio R 44 et en distinguant les flux Intra-CEE et Hors-CEE, cet examen — utilisant la technique de l'analyse des correspondances — a notamment montré que les échanges industriels intra-européens présentent pour la plupart des six pays une structure plus différenciée que les échanges extra-européens correspondants. De plus il est apparu que la structure des échanges intra-CEE était restée plus stable que celle des échanges extra-CEE entre 1975 et 1980.

Il y avait là matière à certaines présomptions quant à la détermination que les spécialisations des différents pays sur le marché européen exercent sur leurs spécialisations internationales et quant à l'intervention possible de complémentarités des structures industrielles dans les spécialisations à la fois plus stables et plus différenciées qui sont celles des différents pays sur le marché européen.

La méthode que nous avons retenue avait pour but de tenter de dépasser ces présomptions et de répondre à ces questions.

I.2. Le traitement de la Banque VISA

I.2.1. La méthode

La méthode utilisée a pour principe la mise en relation des flux du commerce extérieur (X et M) d'un pays avec le type de recouvrement qui s'établit dans ce même pays entre la production et la demande intérieure (P et D). Cette mise en relation procède de l'équation Emplois-Ressources : $P + M = D + X$ et propose une interprétation qualitative de l'interdépendance de fait entre les niveaux respectifs de ces quatre variables. Les deux ratios suivants sont utilisés à cette fin :

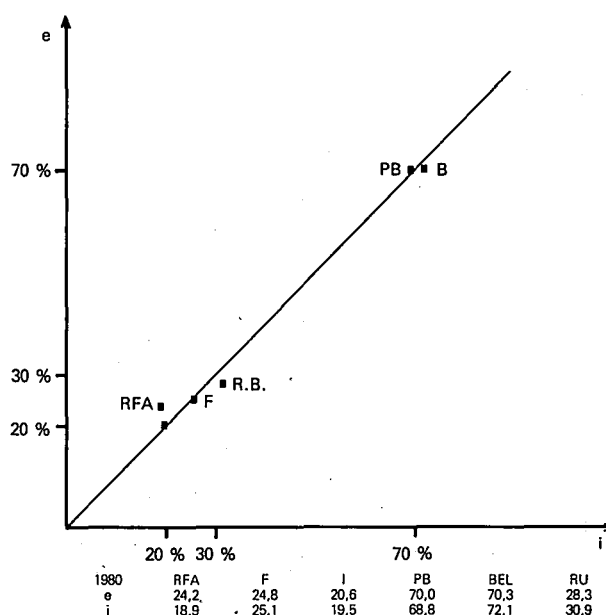
— le taux d'ouverture ou d'exportation rapporte le niveau des exportations à celui de la production intérieure et mesure donc la part de la production exportée : $e = X/P$;

— le taux de pénétration rapporte le niveau des importations à celui de la demande intérieure et mesure la part du marché intérieur couverte par les importations : $i = M/D$ avec $D = P + (M-X)$.

On a pu apprécier l'intérêt de ces indicateurs lors de comparaisons antérieures entre industries européennes (7). VISA permet d'en faire un usage plus systématique et fournit d'ailleurs les niveaux calculés de ces indicateurs pour chaque pays et chaque sous-secteur.

Ces indicateurs contribuent à favoriser la compréhension des relations entre les variables d'internationalisation et de structure interne et plus généralement entre les processus de spécialisation et de cohérence intersectorielle. Ils fondent une explicitation possible des caractéristiques du commerce extérieur et des résultats constatés en cette matière, dans l'adaptation relative ou le degré d'adéquation entre la production et la demande intérieure, et réciproquement. Un avantage supplémentaire de ces indicateurs est la relation qu'ils entretiennent avec le taux de couverture du commerce extérieur ($t = X/M$) : $t = e/i \times (1-i/1-e)$. Cette relation est essentielle dans l'application de la méthode car elle introduit un critère de « performance » et donc d'interprétation des niveaux des indicateurs e et i . Elle se prête également à une visualisation graphique qui s'avère indispensable si l'on veut situer et ainsi comparer plusieurs couples e et i .

Graphique a : ouverture et pénétration des six pays dans le domaine de l'industrie manufacturière - 1980



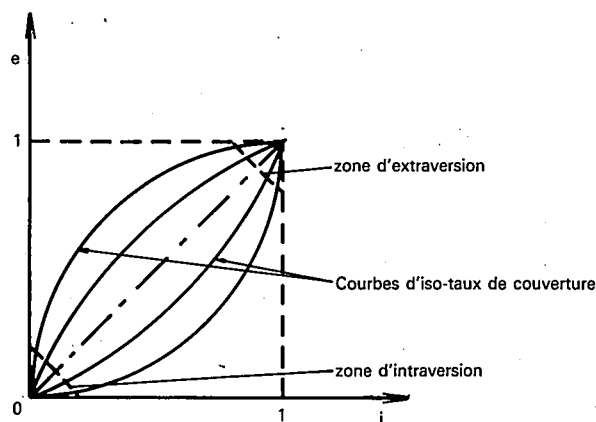
Source : Banque de données structurelles de la C.E.E. et calculs IREP/D.

(7) Cf. B. Billaudot, J.-P. Laurencin, J.-C. Monateri : Les industries intermédiaires en France et en RFA. Etude pour le CGP, ronéoté IREP/D. 1982 (3 vol.).



Un bon exemple d'application de la méthode et de la représentation graphique est la situation comparée de l'industrie manufacturière (dans son ensemble) de six pays de la CEE en 1980 quant aux niveaux de e et i . Le graphique a ci-contre livre deux enseignements principaux. Les Pays-Bas et l'UEBL ont des systèmes industriels fortement internationalisés et selon une spécialisation poussée amenant la balance commerciale à un niveau voisin de l'équilibre. Toute position sur la bissectrice ($t = 100$) correspond en effet à l'égalité des niveaux de e et i . La position de la RFA, comparée à celle de la France, Italie et Royaume-Uni dont le degré d'internationalisation est à peu près semblable illustre un second enseignement. L'excédent commercial de l'industrie ouest-allemande résulte autant sinon plus du taux relativement faible de pénétration de son marché intérieur que du niveau moyennement élevé de son taux d'ouverture. Sa situation nettement avantageuse par rapport à tous les autres pays est illustrée par la position au-dessus de la bissectrice, zone où e est supérieur à i .

On constate que la diagonale sépare deux zones bien distinctes selon que e est supérieur ou au contraire inférieur à i et l'on conçoit aisément (cf. graphique b) qu'à l'intérieur de chaque zone un même taux de couverture puisse résulter d'un grand nombre de combinaisons possibles des valeurs de e et i comprises entre 0 et 1. On introduit ainsi dans le graphique des courbes dites d'iso-taux de couverture qui peuvent contribuer à enrichir l'observation et constituer des seuils de signification et de sélection des différences observables.

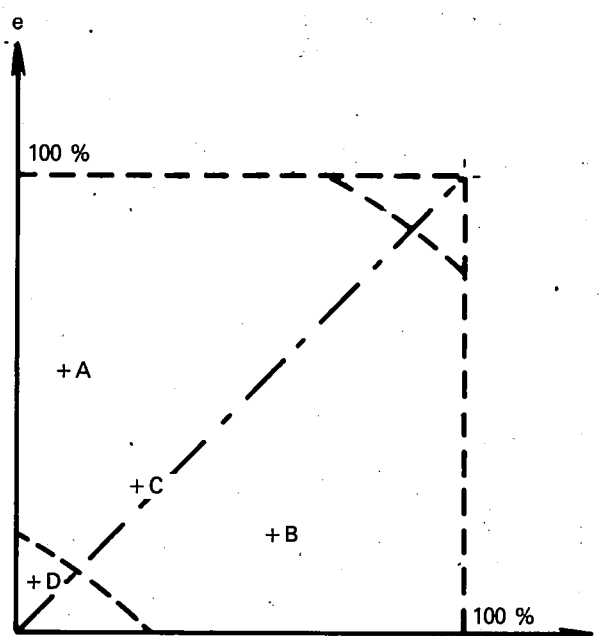


Graphique b : zones d'intraversion, d'extraversion et courbes d'iso-taux de couverture

Il faut enfin reconnaître qu'une position associée à de très faibles niveaux de e et i est économiquement très différente d'une position associée à de très hauts niveaux de e et i quand bien même il en résulte un même taux de couverture. La distinction (dans le graphique) d'une zone d'intraversion proche de l'origine et à l'opposé d'une zone d'extraversion, symptomatique d'un très haut degré d'internationalisation, est un outil complémentaire dans l'utilisation de cette méthode.

Nous allons préciser aussitôt les modalités concrètes d'application et d'utilisation de cette méthode sur les données correspondantes de VISA. Rappelons auparavant l'utilisation de cette même méthode faite par l'INSEE lors de la préparation du IX^e Plan dans le but d'affiner l'analyse du commerce extérieur industriel français

(8). Les ratios e et i ont permis un repérage des points forts et des points faibles de l'industrie intérieure face à la contrainte extérieure, parmi l'ensemble des 301 groupes de produits (industriels) que distingue la NAP française au « niveau 600 ». L'objectif était ici de développer une comparaison intersectorielle pour un pays donné. Notre objectif est différent et en quelque sorte symétrique, consistant à mener une comparaison entre pays dans chacun des sous-secteurs distingués dans VIS1.



Graphique c : situations types de la position comparée de plusieurs pays dans un domaine de production donné

1.2.2. Modalités pratiques du traitement de VISA

Chaque sous-secteur de VISA se prête à l'examen des positions comparées des six pays pris en considération (France, RFA, Italie, NL, UEBL, RU), selon les grandeurs des ratios e et i propres à chacun, semblablement à la représentation faite dans le graphique a supra. Il faut préciser que ces ratios indiqués dans chaque sous-secteur et pour chaque pays sont des *taux moyens* prenant en compte au numérateur l'ensemble des flux commerciaux avec le Monde : exportations vers l'ensemble du Monde pour e , importations en provenance de l'ensemble du Monde pour i .

Dans un sous-secteur donné la position d'un pays ou de plusieurs d'entre eux relève de trois situations possibles que le graphique c ci-contre permet d'illustrer.

La *première* est une situation d'*intraversion* marquée selon un niveau relativement faible de e et i (pays D) ; ceci caractérise une faible internationalisation ou une forte adaptation de la production à la demande intérieure telle que leur recouvrement n'admet guère de médiation par le marché international.

(8) M. Delattre, Points forts et points faibles du commerce extérieur industriel. *Economie et Statistique*, n° 157, juillet-août 1983.

Dans la *seconde* situation — où le niveau de e et i est relativement élevé (pays E) — on est en présence d'une *extraversion* marquée qui confère une grande importance à cette médiation. Cette situation résulte d'un haut niveau de spécialisation intra-sectorielle : c'est une caractéristique des pays de petite taille tels que le Benelux et les Pays-Bas ainsi qu'on l'a observé dans la plupart des sous-secteurs.

Dans la *troisième* situation, et c'est la plus courante, la plupart des pays (pays A, B, C) sont dans une position intermédiaire — entre les deux zones hachurées. Cette position relève soit d'un degré d'internationalisation moyen tant en « ouverture » qu'en « pénétration » (pays C), soit d'une dissymétrie significative entre les niveaux de e et de i : soit $e > i$ (pays A), soit $i > e$ (pays B).

C'est ainsi que l'on peut repérer les positions relatives des différents pays considérés dans tous les sous-secteurs pris en compte dans VISA. Ceci nous a conduit à distinguer l'ensemble des sous-secteurs dans lesquels les positions des différents pays sont les plus contrastées et présentent une certaine symétrie. Ces sous-secteurs sont donc ceux où un groupe de pays ou tel pays A présente un ratio e/i élevé alors qu'un autre groupe ou pays B est dans la situation inverse. On considère que ces secteurs constituent des champs de complémentarités possibles entre ces mêmes pays.

Le traitement de VISA débouche sur ce constat de complémentarités potentielles entre les industries des pays européens, les cas sectoriels d'une telle interdépendance virtuelle mettant en présence au moins deux pays et plus couramment plusieurs d'entre eux.

Le traitement de VISA ne dépasse pas ce constat de complémentarités possibles. Il importait ensuite de savoir si elles correspondent à des complémentarités effectives, caractérisées par des relations d'échanges intra-CEE privilégiées, selon les mêmes liens entre pays « clients » et « fournisseurs » que ceux que laisse présumer le constat des complémentarités possibles. Les cas de *complémentarités effectives* sont ceux où il en est bien ainsi.

1.3. Le passage des complémentarités possibles aux complémentarités effectives

Ce passage a imposé un examen approfondi des données de commerce extérieur pour chacun des sous-secteurs susceptibles de complémentarités. Nous avons effectué cet examen en utilisant les données de l'OSCE en Groupes Nace-Clio et en monnaie commune (UCE) et en prenant bien évidemment en compte les flux bilatéraux entre les pays européens. C'est à ce niveau de détail qu'on peut juger de la conformité des flux commerciaux avec les interrelations virtuelles entre les pays européens associées aux situations de complémentarités potentielles. L'ampleur de la collecte statistique nécessaire à cet examen imposait certaines règles dans l'organisation des données et un traitement de ces mêmes données cohérent avec l'objectif recherché.

La dépendance d'un pays A dans la catégorie de produits k pour laquelle existent des complémentarités potentielles de la part des pays B et C se voit-elle correspondre une polarisation et une concentration de l'approvisionnement du pays A en produits k auprès des pays B et C ? Cette formulation indique l'accent mis sur le volet « client » dans la mise à plat des relations clients-fournisseurs. Les données réunies pour chaque sous-secteur à complémentarités potentielles sont donc celles qui détaillent par pays d'origine les importations du pays A.

Les « origines » prises en compte permettaient de distinguer les zones, régions et pays d'exportation suivants :

- la CEE
- les six pays européens étudiés
- CEE
 - l'AELE
 - dont
 - Suède, Suisse, Autriche
 - les autres pays d'Europe
 - dont
 - Espagne
 - USA + Canada
 - Japon
 - Pays en voie de développement
 - Pays de l'Est (y.c. Chine)
- Europe occidentale
- Hors-CEE

La sélection des complémentarités effectives s'est effectuée à l'aide d'indicateurs de classement et de pondération des flux permettant de comparer et d'ordonner les grandeurs en présence. Le principal problème était de prendre la mesure des effets liés aux différences de taille dans les capacités exportatrices des différents pays européens. Ces différences pèsent sur les niveaux absolus des flux et conduiraient à considérer comme marginaux les flux d'exportations des petits pays alors qu'il peut en être tout à fait autrement en relatif. A titre d'illustration, le rapport des exportations industrielles totales des pays européens rapportées à celles des Pays-Bas en 1980 est de 3,5 pour la RFA, 1,9 pour la France, 1,8 pour le RU, 1,4 pour l'Italie et 1,1 pour l'UEBL.

La référence utilisée pour résoudre ce problème posé par les écarts de taille est le ratio (c) qui mesure la part de chacun des pays européens dans le total de leurs exportations industrielles dans la CEE. Cet indicateur moyen permet d'apprécier le caractère significatif ou non significatif des flux intra-CEE en produits k entre un pays A client et des pays B, C... fournisseurs, en rapportant la contribution des pays B, C... dans un total des exportations des pays de la CEE vers le pays A en produits k à la contribution moyenne de chacun de ces pays mesurée par le ratio c . Une complémentarité possible en produits k entre le pays A (dépendant) et les pays B et C (complémentaires) est jugée effective dans les cas où $c_B^k \rightarrow A > c_B$ et $c_C^k \rightarrow A > c_C$. Les niveaux de c constituent ainsi des seuils permettant de comparer et d'ordonner les flux bilatéraux intra-CEE dans chaque sous-secteur. Les niveaux relatifs à 1980 sont les suivants (en %) :

	RFA	F	I	NL	UEBL	RU
c	31	18	12,5	12	14	12



Une condition élémentaire s'ajoute à ce critère de sélection. Les taux de couverture bilatéraux de A avec B et C doivent être cohérents avec la situation de complémentarité potentielle c'est-à-dire que ces taux confirment bien une situation déficitaire du pays A vis-à-vis des pays B et C. Il en est ainsi dans la plupart des cas de complémentarités potentielles quand l'approvisionnement du pays A en produits k est fortement concentré sur la CEE. Une mesure de cette concentration relative est fournie en rapportant à la part de la CEE dans les importations industrielles totales du pays A (a_A^k), la part correspondante pour le produit k. Les cas dans lesquels a_A^k est inférieur à a_A mettent le plus souvent en présence une contribution significative d'une région ou d'un pays

hors-CEE qu'il est nécessaire de prendre en compte dans l'appréciation des complémentarités effectives. Une telle contribution marque en effet une limite à la logique d'une complémentarité entre les pays de la CEE.

Les indicateurs a, c ainsi que les taux de couverture bilatéraux (caf-caf) ont été les critères utilisés pour tester les complémentarités possibles et apprécier si et dans quelle mesure elles se manifestent par d'effectives complémentarités.

Quels sont les résultats qui ont été obtenus par cette méthode, au terme des étapes successives du traitement statistique effectué ?

TABLEAU 2. — Des complémentarités possibles aux complémentarités effectives
(nombre de secteurs et de relations de complémentarité)

	BE (équipement)	BI (intermédi.)	BC (consom.)	BCA (agro-alim.)	Total
Secteurs de la nomenclature	22	35	26	19	102
Secteurs présentant pour tous les pays $e > i$	6	1	2	0	9
Secteurs présentant pour tous les pays $i > e$	1	5	4	0	10
Autres : e et i très faibles	0	6	3	3	12
Secteurs à complémentarités possibles	15	23	17	16	71
Secteurs à complémentarités effectives	15	22	17	16	70
Relations élémentaires de complémentarités possibles	90	129	104	102	425
Relations élémentaires de complémentarités effectives	64	81	72	65	282
dont					
• pleinement vérifiées	40	74	50	44	208
• concurrencées	24	7	22	21	74

II. — Des complémentarités industrielles entre les pays européens

Plus des deux tiers des sous-secteurs industriels (71/102) sont apparus présenter de possibles complémentarités entre les pays européens considérés. Cette proportion élevée manifeste l'importance ou le caractère assez général des différences entre les pays de la CEE — entra au moins deux d'entre eux selon notre méthode — concernant les modalités de l'équilibre Ressources-Emplois dans chaque branche. Du fait de la méthode de repérage des complémentarités potentielles, il s'agit d'ailleurs plus de contrastes que de simples différences, suggérant ainsi autant de spécificités dans les interrelations qui se nouent dans les pays considérés entre les variables en présence : production et demande intérieures, importations et exportations mondiales.

La proportion élevée des branches à complémentarités possibles (plus des deux tiers) est une caractéristique générale aux quatre grands groupes de secteurs industriels que le niveau fort détaillé de la nomenclature imposait et permettait de distinguer. Le tableau ci-contre fournit les indications voulues que d'aucuns jugeront fort limitées sinon triviales. Il nous est apparu cependant guère possible dans le cadre de cette communication de mentionner qualitativement les sous-secteurs élémentaires compte tenu de leur très grand nombre. Le rapport plus développé en fait naturellement mention en portant l'attention sur la nature des produits relevant des différents sous-secteurs.

Seuls 31 sous-secteurs ne relèvent donc pas d'une situation de possible complémentarité entre les pays considérés et ceci pour les raisons suivantes. Un premier sous-groupe d'une dizaine de secteurs qui ne comprend d'ailleurs aucun sous-secteur de biens d'équipement est caractérisé par un degré d'internationalisation très faible, commun aux six pays, qui témoigne d'un même ajustement national entre l'offre et la demande intérieures.

Pour un second sous-groupe d'une dizaine de secteurs, en majorité des produits d'équipement, les six pays présentent une même situation avantageuse d'excédent commercial : le plus haut niveau de la production par rapport à la demande intérieure correspond à une même position exportatrice nette des six pays dans les échanges mondiaux ($e > i$). La méthode conduisait donc à considérer que ces sous-secteurs n'étaient pas susceptibles de complémentarités possibles intra-CEE.

Il en est de même du troisième sous-groupe (10 secteurs) qui comprend les secteurs dans lesquels les pays sont dans une même situation, mais cette fois-ci importatrice nette ($i > e$), situation préjudiciable à l'autonomie de la CEE dans son ensemble. Dans les domaines industriels correspondants, aucun pays n'apparaît potentiellement en mesure de répondre à l'insuffisance d'une production européenne compétitive. Ce constat confirme les appréciations portées sur la faiblesse et le retard des industries européennes dans les matériels informatiques, les produits de l'électronique et de la micro-mécanique, sans parler des dépendances plus naturelles dans certains produits intermédiaires à l'amont des branches de biens intermédiaires.

Une politique industrielle adéquate à rattraper ce retard — porteur d'une subordination technologique et économique durable vis-à-vis surtout des USA et du Japon — doit-elle être définie au niveau national ou à l'échelle de la CEE ? Il apparaît en tout cas qu'en ce qui concerne ces secteurs sensibles, et à la différence des secteurs présentant des complémentarités potentielles entre les pays européens, aucun de ces pays ne présente une prédisposition susceptible d'orienter efficacement une politique industrielle européenne qui chercherait prioritairement à renforcer le ou les pôles déjà existants.

La sélection des secteurs à complémentarités potentielles présente certes l'intérêt d'apprécier plus finement les différences dans les spécialisations internationales des industries européennes en liaison avec les modalités sectorielles du recouvrement entre l'offre et la demande intérieures, justiciable d'une analyse en terme de système productif ou de cohérence inter-industrielle. Mais par la méthode retenue — distincte d'un traitement de TES — et la non prise en compte des relations inter-industrielles nationales qui permettrait d'estimer la qualité de ce recouvrement et la cohérence industrielle globale de chaque système productif, l'intérêt de cette sélection se situe plus véritablement sur le terrain spécifique de la politique industrielle.

Nous n'ajouterons rien au court débat évoqué auparavant sinon pour souligner que la mise en évidence de complémentarités possibles entre les pays européens est susceptible d'aider à préciser les enjeux et les points d'appui possibles de la politique industrielle tant au niveau national qu'au niveau européen. Si l'enjeu ou la motivation la plus courante de la politique industrielle nationale est bien de chercher à remédier soit à l'insuffisance quantitative de la production du pays dans tel produit, soit à une compétitivité insuffisante dans cette production, il y a lieu nous semble-t-il de se reporter à la géographie des possibles complémentarités entre les pays européens.

La « réussite » d'un pays voisin dans cette même production — et le pôle de compétitivité qu'elle constitue éventuellement pour ce pays tiers — hypothèque assurément le succès de la politique envisagée. Ce succès est encore plus aléatoire si la complémentarité potentielle est effective, témoignant alors d'une monopolisation du marché intérieur par le(s) pay(s) voisin(s) qui, elle, n'est aucunement aléatoire dans la mesure où elle procéderait de différences marquées dans les structures industrielles et d'un rôle décisif des marchés extérieurs les plus proches dans les spécialisations internationales respectives des pays en présence.

L'examen des complémentarités effectives contribue précisément à répondre à ces deux questions étroitement interdépendantes. La quasi-totalité des secteurs à complémentarité possible se révèlent manifester des complémentarités effectives (70 secteurs sur 71). Cette manifestation n'est cependant pas aussi massive que ce que suggère l'indication précédente. Sur un total de 425 relations élémentaires de complémentarité possible entre les six pays considérés, le nombre des relations élémentaires de complémentarité effective s'élève à 282. Les deux tiers (très exactement) des complémentarités possibles se concrétisent donc en des complémentarités effectives. C'est dans cette proportion globale que se trouve ainsi vérifiée la correspondance entre les « origines » majeures des importations des pays « dépendants » et la géographie des relations de complémentarité possible entre pays européens établie primitivement et sans préjuger des destinations des exportations et des origines des importations.

Cette correspondance est édifiante sur la permanence qu'une certaine imbrication des industries et des marchés européens confère aux relations commerciales bilatérales entre les pays concernés. La proportion des deux tiers s'observe par ailleurs dans les quatre groupes de secteurs (cf. Tableau supra), ce qui autorise à donner une explication générale du tiers restant c'est-à-dire des complémentarités possibles qui ne se concrétisent pas en d'effectives complémentarités.

Du point de vue du pays importateur cette non-confir-mation est soit le fait d'un approvisionnement intra-européen présentant une dimension bilatérale marquée excluant d'autres fournisseurs européens possibles, soit le fait d'un approvisionnement combinant l'intervention d'un pays européen — le plus souvent d'un ou deux seulement des pays à complémentarité possible — et l'intervention d'un pays Hors-CEE.

Ces deux configurations se conjuguent d'une manière variable selon les secteurs et selon les pays en présence. Ainsi par exemple dans le domaine des biens d'équipement où le RU apparaissait comme la RFA dans une situation de complémentarité possible avec les autres pays européens, le relevé des complémentarités effectives est venu montrer à quel point l'intervention de la RFA apparaît limiter la diversité des fournisseurs européens possibles. Cette polarisation ne résulte pourtant pas des différences de taille dans les productions de biens d'équipement puisqu'elles sont corrigées par un indicateur approprié, mais il est probable qu'elle en soit un effet indirect par les degrés de diversification et de couverture des gammes de produits associés aux différences de potentiels.

Dans ce même domaine des biens d'équipement, l'intervention d'un pays Hors-CEE n'est jamais apparue exclusive des relations nouées entre les pays européens mais elle contribue à resserrer encore un peu plus le réseau des relations bilatérales intra-CEE. En l'occurrence cette intervention des pays Hors-CEE — essentiellement les USA puis dans l'ordre l'AELE et le Japon — apparaît le plus souvent se produire en lieu et place d'un deuxième compétiteur européen possible (au vu des complémentarités potentielles). Cette intervention du Hors-CEE, particulièrement limitée dans le domaine des biens intermédiaires, s'observe également dans le domaine des biens de consommation et dans le domaine des biens agro-alimentaires. Dans ces deux domaines notamment et c'est l'aspect le plus général de cette intervention, elle vient plus concurrencer qu'évincer l'intervention du second, voire du troisième fournisseur européen possible.

On a pu ainsi distinguer parmi l'ensemble des complémentarités effectives intra-CEE celles qui le sont pleinement (208 sur 282 cas, soit les 3/4) et celles dites concurrencées (74 cas).

Le tableau précédent mentionne ce partage des complémentarités effectives dans les quatre groupes de secteurs. Il montre bien la situation particulière des biens intermédiaires pour lesquels l'espace européen constitue un palier d'internationalisation et d'interdépendance industrielle plus complexe que ce n'est le cas pour les autres domaines de production (biens d'équipement, de consommation, biens agro-alimentaires). Ces derniers sont en effet plus caractéristiques de certaines vocations nationales accusées en matière de spécialisation internationale et au premier chef sur le marché européen. Les résultats détaillés ont pu ainsi confirmer et expliciter la spécialisation de l'industrie ouest-allemande dans les biens d'équipement, celle de l'industrie italienne dans les



biens de consommation courants et celle de l'industrie néerlandaise (et française) dans le domaine agro-alimentaire. L'effet d'imbrication industrielle intra-CEE qui en résulte reste cependant dans certaines limites tenant à la capacité qu'ont certains pays de répondre à la demande de certains marchés européens — quand l'écart de taille des pays en présence est élevé — et à la moindre « préférence communautaire » que certains pays peuvent manifester selon une diversification plus poussée de leurs importations. C'est particulièrement le cas de la RFA et du Royaume-Uni dans le domaine des biens de consommation et dans le domaine agro-alimentaire.

Cette diversification s'inscrit cependant très largement dans le champ de l'Europe de l'Ouest dont l'espace communautaire n'est qu'une sous-partie. La multiplicité des relations d'échanges industriels entre les pays de la CEE et les autres pays européens témoigne de la restriction d'une étude attachée à la seule CEE et de l'importance spécifique des faits de proximité géographique et de communauté régionale par rapport au jeu des institutions.

L'ensemble des résultats présentés permet de fonder une mesure plus globale et une tentative de représentation de l'état de l'intégration industrielle au sein de la CEE.

III. — Intégration industrielle au sein de la CEE

Intégration ou simple imbrication ? L'intégration suggère qu'une imbrication jugée significative est également caractérisée par des propriétés relationnelles et régulatrices aptes à assurer une certaine cohérence des interdépendances entre les parties d'un ensemble économique donné et la reproduction de ses différentes composantes à l'échelle de cet ensemble. On retrouve là une formulation propre à la théorisation du système productif national et dont la transposition à l'échelle de l'ensemble des économies européennes est évidemment problématique. Le degré et les formes de leur imbrication industrielle permettent-ils de parler d'intégration ? La réponse à cette question repose nécessairement sur une connaissance approfondie de cette imbrication et des processus à l'œuvre, qui ne peut être obtenue que par des travaux statistiques plus conséquents sur les interrelations entre les industries européennes. L'hypothèse d'une intégration associée à ces interrelations reste ainsi la finalité la plus stimulante de ces travaux et du nôtre en particulier.

III.1. Une mesure de la spécificité des relations commerciales au sein de la CEE

Le commerce intra-CEE fait couramment l'objet de deux analyses distinctes, l'une détaillée, l'autre globale ; notre étude sur les complémentarités industrielles intra-CEE fournit l'occasion de les rapprocher.

Un examen fréquemment proposé est celui de la contribution des pays et des branches à ce commerce. Un autre examen s'attache aux soldes globaux et bilatéraux qui sanctionnent l'ensemble des échanges entre pays et affectent les évolutions des parités relatives. Le recensement au niveau détaillé de relations d'échanges de type complémentaire suggère une rigidité des soldes bilatéraux ou de certains d'entre eux et leur faible sensibilité à des écarts de compétitivité courants. On imagine

ainsi l'intérêt d'établir une mesure du poids et du jeu relatif des relations de complémentarité effective dans l'ensemble plus vaste des relations industrielles bilatérales entre les pays considérés.

Les complémentarités confèrent aux flux qui leur correspondent une certaine « qualité » dénommée ici spécificité, dans le sens où ils apparaissent irréductibles à une situation classique de concurrence sur un marché.

TABLEAU 3. — Degrés de spécificité des relations bilatérales au sein de la CEE (1980) - en %

Exportations industrielles de pays à pays manifestant des complémentarités effectives
Ratio =
Exportations industrielles totales de pays à pays

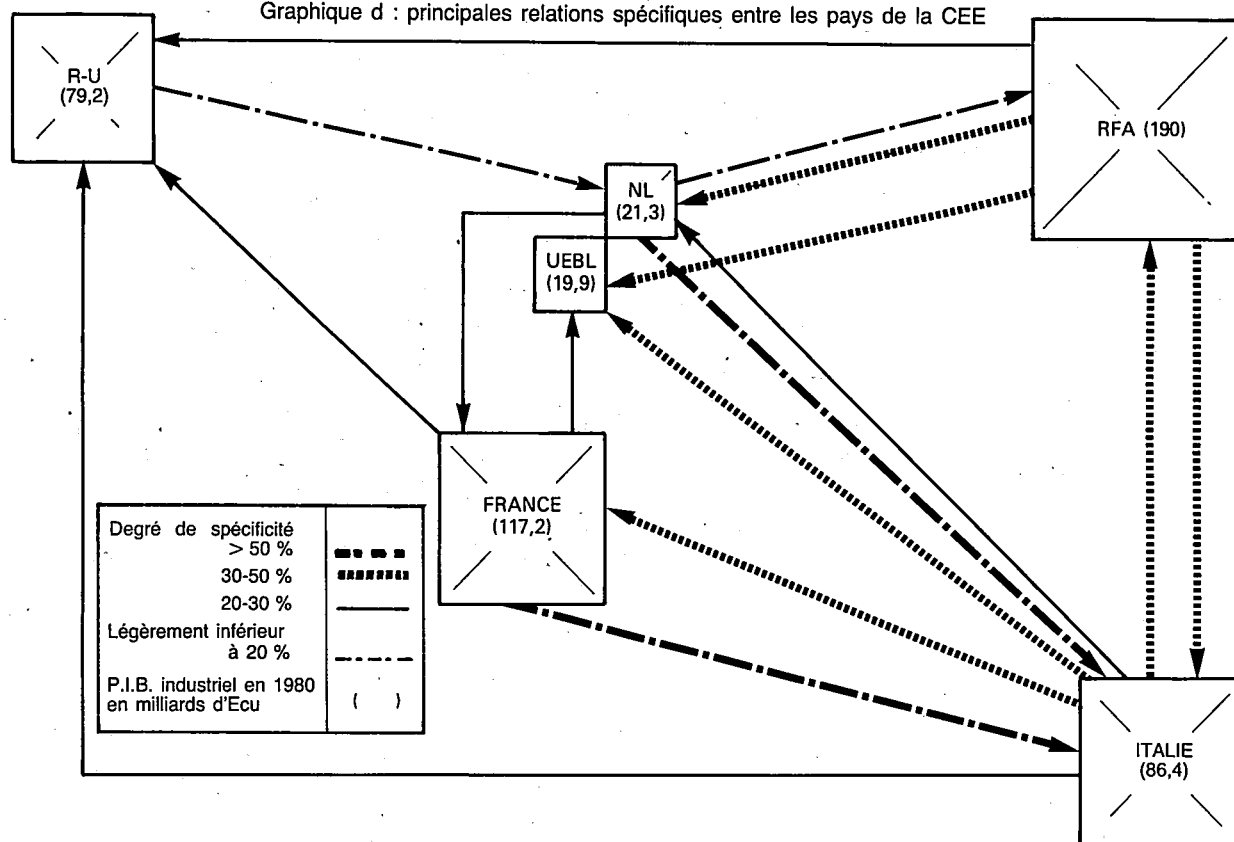
	RFA	F	I	NL	UEBL	R-U	Degré moyen de spécificité des export. intra-CEE
RFA		15	33	36	46	23	30
F	3		48	16	25	20	22
I	32	37		28	35	29	33
NL	18	23	52		13	14	20
UEBL	5	14	16	9		13	10
R-U	1	8	16	19	7		9
Degré moyen de spécificité des importations intra-CEE	13	20	36	24	30	21	22

Source : Calculs IREP/D sur la base des statistiques du Commerce extérieur de l'OSCE.

Pour chacune des trente relations bilatérales entre les pays considérés, le partage des flux spécifiques et des flux non spécifiques (ou concurrentiels) aboutit à calculer le degré de spécificité de chacune de ces relations. Le tableau 3 ci-contre fournit les niveaux obtenus pour l'année 1980. Il indique également sur ses marges le degré moyen de spécificité des exportations et des importations communautaires de chaque pays en matière industrielle. L'ordre de grandeur du degré de spécificité global des échanges industriels intra-CEE est de 22 %. Ce chiffre est une estimation possible du degré de l'intégration des industries des pays de la CEE associée aux échanges intra-CEE.

Par rapport à cette moyenne les degrés de spécificité apparaissent très variables selon les pays et les relations entre ces pays. La plage des différences est comprise entre 52 % (exportations des Pays-Bas vers l'Italie) et 1 % (exportations du RU à destination de la RFA). Si l'on retient les seules relations significatives ou dont le degré de spécificité est au moins égal à 22 %, on retire des indications obtenues les principales observations et commentaires suivants. Ceux-ci ont trait à l'insertion différenciée des pays dans le commerce industriel intra-européen et aux asymétries du réseau des relations spécifiques. Ils ont également trait aux caractéristiques sectorielles de ce réseau qui reflète un agencement robuste des systèmes productifs européens ou la configuration d'un système industriel européen dont ces systèmes seraient plutôt des sous-ensembles.

Graphique d : principales relations spécifiques entre les pays de la CEE



On verra que ces modalités de l'intégration industrielle au sein de la CEE conduisent à réexaminer certaines appréciations relatives à la situation « structurellement déficitaire » de certains pays dans les échanges intra-CEE, de l'industrie française en particulier.

III.2. Une insertion différenciée et plus ou moins asymétrique des pays européens dans le réseau des relations spécifiques

Le graphique établi sur la base du tableau 3 propose une visualisation du réseau en question. L'industrie italienne est typique d'une spécificité élevée des relations bilatérales dans lesquelles elle s'inscrit, tant au titre de ses exportations que de ses importations. Le RU est dans la situation inverse : sa faible insertion dans le commerce intra-CEE de type spécifique témoigne d'une certaine inadaptation de ses structures industrielles à un marché déjà partagé à l'époque de son adhésion tardive à la CEE.

Entre ces deux pays, les autres pays connaissent une insertion moyenne mais plus ou moins symétrique si l'on prend en considération les deux faces des relations bilatérales — au titre des exportations et au titre des importations. L'insertion de la France et des Pays-Bas présente comme dans le cas de l'Italie une insertion assez symétrique alors qu'il en est tout autrement pour la RFA et l'UBL. Leur participation au réseau des relations spécifiques est nettement asymétrique : la spécificité des exportations de la RFA est très élevée relativement à la spécificité de ses importations et c'est exactement l'in-

verse pour l'UEBL. De l'asymétrie la plus favorable à la plus défavorable l'ordre des pays est le suivant : RFA, Pays-Bas, France, Italie, UEBL, RU. Cet ordre est conforme à la « hiérarchisation » du tableau 3 c'est-à-dire que si l'on place les pays dans cet ordre, tous les ratios de ce tableau situés au-dessus de la diagonale excèdent leurs symétriques au-dessous de la diagonale.

Les six pays ne retirent donc pas un même avantage de ce commerce intra-CEE spécifique qu'il serait évidemment intéressant de suivre dans le temps et jusqu'à une année plus récente que l'année 1980. Cette part du commerce intra-CEE qui connecte plus particulièrement certains pays et qui ordonne en partie leurs relations bilatérales vient peser sur la formation des soldes intra-communautaires des différents pays, selon l'intensité et l'asymétrie de leur insertion dans le réseau des relations spécifiques.

La situation avantageuse de la RFA dans ces relations spécifiques apparaît ainsi largement « explicative » de l'excédent commercial de l'industrie allemande sur la CEE. Cet excédent bien connu pour les « vertus » et les « dangers » qu'il manifeste serait en large partie lié au commerce intra-CEE spécifique comme l'indique le tableau 4 où l'on rapporte le solde du commerce industriel total sur la CEE de chaque pays, au solde enregistré au titre des seules relations spécifiques ou des échanges de type complémentaire. Par le caractère ainsi « structural » de son excédent, l'industrie ouest-allemande est bien dans la situation d'un pôle régional dominant, capable de « tenir » les marchés-tiers sans autres réciprocité notable que celle qui est attachée à la spécificité de ses importations en provenance de l'Italie.



Cette domination affecte-t-elle l'industrie française ? Il ne semble pas qu'elle s'exerce directement à son encontre. L'absence de relations spécifiques significatives entre la France et la RFA (cf. graphique d) en témoigne et explique en partie la très faible sensibilité du solde global au solde spécifique de l'industrie française sur la CEE. Ce constat invalide l'idée selon laquelle l'ancrage européen de l'industrie française pérennise une situation de subordination structurelle, tout particulièrement à l'égard de la RFA, et dont le Marché Commun serait en grande partie responsable. Sans doute est-il possible que cette subordination prenne place à un niveau plus détaillé que celui des branches auquel nous nous sommes situés et qui n'admet aucune indication sur les spécialisations intra-branches. Une étude récente très détaillée du commerce industriel franco-allemand menée par K.S. Abd-El Rahman incline toutefois à douter de la portée de cette dernière hypothèse en montrant l'importance prise dans ce commerce bilatéral par les échanges de produits similaires qui défient d'ailleurs la théorie des avantages comparatifs (9).

Le déficit commercial de l'industrie française sur la CEE reposerait donc d'une manière plus radicale qu'on ne veut bien le croire sur une insuffisance des niveaux de compétitivité des différentes branches, dans le

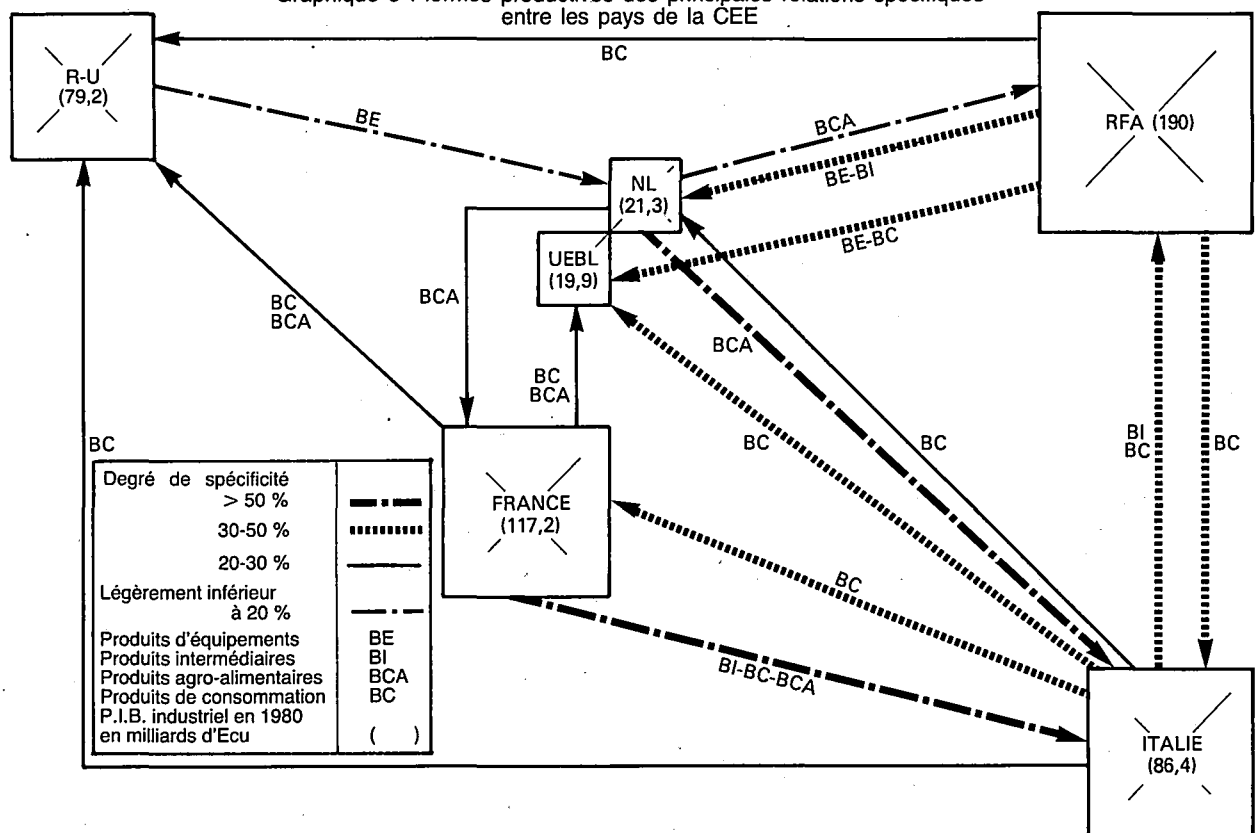
TABLEAU 4. — Commerce industriel intra-CEE : solde commercial et solde spécifique (1980 - en millions d'ECU)

Pays	RFA	NL	F	I	UEBL	RU
Solde commercial global	+ 13 150	- 2 965	- 6 027	- 2 377	+ 1 237	- 3 018
Solde spécifique	+ 11 032	- 1 688	- 193	- 1 589	- 4 771	- 2 791

(Le champ industriel couvert correspond aux 102 sous-secteurs retenus par VISA).

contexte d'une certaine cohérence du système industriel dont la contrepartie plus ou moins paradoxale est qu'un tel système ne comprend pas de pôles affirmés de compétitivité internationale (10). Cette situation est toutefois favorable au maintien de la prétention de l'industrie française à jouer au sein de la CEE le rôle d'un concurrent possible par rapport au pôle allemand. Une dévaluation « compétitive » réduirait certainement le déficit commercial mais réduirait aussi cette prétention ainsi

Graphique e : formes productives des principales relations spécifiques entre les pays de la CEE



(9) K.S. Abd-El-Rahman, Echanges intra-sectoriels et échanges de spécialisation dans l'analyse du commerce international. Le cas du commerce intra-CEE de biens manufacturiers. Thèse, Paris X-Nanterre, 1984.

(10) Sur ce constat cf. les travaux du CEPII (2) et M. Aglietta, R. Boyer, Une industrie compétitive en France et dans le monde. In : *La Politique industrielle de la France*. Actes des Journées sur la politique industrielle, MIR, nov. 1982.

que la meilleure rentabilité — liée à la tenue du franc et au maintien du SME — qui est celle des branches industrielles les plus compétitives.

L'industrie italienne présente pour sa part une nette sensibilité de son solde commercial au solde déficitaire des échanges de type complémentaire. Ce solde témoigne du caractère peu avantageux de sa forte insertion dans les relations spécifiques, en dépit de la relative symétrie de celle-ci. Les caractéristiques d'une division du travail intra-CEE correspondant au réseau communautaire, des relations spécifiques apportent un éclairage utile sur les modalités de cette insertion.

III.3. Une configuration de l'intégration industrielle au niveau européen

Le graphique e indique les principales caractéristiques sectorielles du réseau des relations spécifiques intra-CEE. Il était en effet impossible de mentionner tous les sous-secteurs élémentaires qui interviennent dans les différentes relations bilatérales. Une certaine schématisation était donc inévitable.

Cette représentation révèle une configuration interprétable en terme de hiérarchisation si l'on reconnaît à la spécialisation de l'industrie allemande dans les biens d'équipement l'importance stratégique qui est la sienne dans l'ensemble des relations spécifiques. Mais l'absence de relations spécifiques significatives entre certains pays (France-RFA), le rôle joué par les autres spécialisations nationales (Italie dans les biens de consommation, Pays-Bas dans l'agro-alimentaire) et enfin l'ensemble des dépendances (!) vis-à-vis du Hors-CEE (Informatique...) confèrent à cette configuration une polarisation bien moindre que ce que suggère l'idée d'une domination étendue de la RFA. En définitive le processus d'intégration industrielle au niveau de la CEE repose surtout sur la stabilité et l'approfondissement de relations de complémentarité intra-CEE opérant une articulation européenne des spécialisations respectives des industries en présence.

A supposer que ces spécialisations admettent une même part ou une part croissante de complémentarité, permettant d'envisager le maintien du processus d'intégration européenne, il importe également que ces spécialisations demeurent bien ancrées dans le marché européen, celui-ci restant ainsi le lieu privilégié de la manifestation et de la reproduction de ces spécialisations. On a pu observer à cet égard l'importance inégale du marché communautaire dans les exportations des produits typiques de complémentarités effectives, en calculant la part prise par la CEE dans les débouchés extérieurs des

fournisseurs européens concernés. Les résultats obtenus conduisent à opposer le faible ancrage européen relatif des sous-secteurs de biens d'équipement, à la part relativement élevée de la CEE dans les exportations des sous-secteurs de biens intermédiaires, de biens de consommation courants et de produits agro-alimentaires, sous-secteurs impliqués dans les relations spécifiques. Ce constat est commun aux différents pays : il renvoie plus à des différences sectorielles dans l'internationalisation marchande des industries européennes qu'à des arbitrages nationaux globaux entre le marché européen et le marché mondial.

L'évolution des différences sectorielles entre ces industries sera ainsi déterminante sur l'avenir de la CEE, selon le maintien et a fortiori un meilleur équilibre des positions des différents pays sur ce marché régional ou au contraire l'affaiblissement des relations spécifiques et leur dénouement dans un champ beaucoup plus large que le marché de la CEE.

L'élévation des barrières douanières de la CEE est certainement susceptible de limiter les tendances centrifuges mais peut aussi compromettre l'assise mondiale qui est celle des spécialisations les plus complémentaires des pays membres et dans laquelle ces spécialisations trouvent un facteur de stabilité et de cohérence sur le marché européen. Cette assise mondiale déborde certes le marché de la CEE mais dans une bien moindre mesure le marché européen élargi à l'ensemble des pays européens. Tout réaménagement de la CEE (élargissement, tarif extérieur commun) doit prendre en compte cette donnée et le risque qu'une segmentation inadéquate du marché européen — entre les pays qui en font partie et ceux qui n'en font pas partie — peut introduire dans la poursuite du processus d'intégration.

La transposition à la CEE du concept de régime international proposé par J. Mistral (11) est adéquate à souligner ce risque, en dépit des réserves que cette transposition à une institution infra-mondiale peut susciter. Le champ de cette institution dont la vocation répond à la définition formelle du concept n'est-il pas trop limité, si l'on admet que c'est dans le champ plus largement européen que se sont mises en place les tendances à une certaine similarité mais aussi à une compatibilité régionale des évolutions techniques, économiques et sociales qui caractérisent les développements industriels des économies européennes.

(11) J. Mistral, La diffusion internationale de l'accumulation intensive et sa crise. In : J.-L. Reiffers éd. *Economie et finance internationales*, Dunod, 1982.

ÉLÉMENTS D'UNE THÉORIE DE LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC COMMUNAUTAIRE

René MILAS

« ... la vie et la raison d'être d'une institution fondée sur des buts permanents ne pouvaient être compromises du fait de l'infirmité de l'un de ses organes » H. Kelsen. (*The law of the United Nations*, p. 912)

Introduction

La Communauté Européenne démontre chaque jour son aptitude à subir, voire à surmonter des crises politiques, institutionnelles, normatives et financières. Cette aptitude, que les crises médiatisées relèguent au second plan, trouve sans doute son fondement dans les mécanismes de sécurité mis en place par les traités qui contribuent juridiquement à la continuité du service public communautaire (1).

Le concept de continuité du service public prend sa source dans les traditions constitutionnelles et dans la jurisprudence administrative des Etats membres ; il se traduit dans la formule « qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et les règlements soient en état de fonctionner » (2).

Ce concept se retrouve également dans la jurisprudence de la Cour de Justice des CE dans l'affaire 804/79 où elle renvoie à la Commission des CE la responsabilité d'assurer la continuité du système communautaire (3).

Il n'est pas de notre propos de démontrer ici la réalité du concept de service public communautaire, car celui-ci ressort de toute évidence des politiques communes, de l'intervention financière des Fonds et des pouvoirs de police économique confiés à la Commission.

Par contre, nous essaierons de présenter ici les différents éléments indiquant l'existence d'une continuité du service public ou du système communautaire et de se demander si cette continuité communautaire ne va pas au-delà du concept issu des traditions nationales. Cette continuité communautaire ne joue-t-elle pas un rôle dynamique rendant plus irréversible l'irréversibilité des compétences attribuées et plus expansif l'ordre juridique communautaire ?

I. — La continuité dans le temps

I. Les principes

Il convient de distinguer tout d'abord le traité CECA des traités CEE et Euratom.

A. *En effet, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* a été conclue pour une durée de 50 années — art. 97 — à l'issue desquelles devrait se poser la

(1) Pour une analyse de la continuité des organisations internationales, voir la thèse de Mme Chemillier-Gendreau. Le principe de la continuité du service public international. Nancy 1965.

(2) Arrêt Heyries Conseil d'Etat. 28.6.1918. Rec. Sirey. 22, 3, 49 note Hauriou.

(3) Arrêt du 5.5.1981. Commission/Royaume-Uni. Rec. 1981, p. 1074, attendus n° 20 et 23.

question de la succession de la CECA ; sera-t-elle automatique du fait de la fusion des exécutifs des trois traités, sera-t-elle implicite, ou donnera-t-elle lieu à une révision préalable au sens de l'article 96 ? En effet, on peut envisager que les Etats membres de la CECA décident soit de modifier ou d'abroger l'article 97, soit de ne pas procéder à une telle révision laissant donc s'éteindre juridiquement la CECA. Mais dans ce cas, la Cour de Justice des CE pourrait, pour garantir les droits acquis et éviter le recloisonnement des marchés nationaux du charbon et de l'acier, appliquer la méthode de l'effet utile comme le fit la Cour Internationale de Justice dans son avis du 1^{er} juin 1956 sur le statut du Sud Ouest Africain (4). Il n'y aurait pas continuation mais substitution d'un système institutionnel plus large, celui des CE, au système spécialisé de la CECA. Mais ne subsisterait-il pas encore la question de l'estoppel, à savoir, est-ce qu'un Etat membre peut être tenu par un traité devenu inexécutoire ? (5).

B. *La Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique* ont, à la différence de la CECA, été conclues pour une durée illimitée (articles 240 CEE et 208 Euratom). Est-ce à dire que le problème de la continuité ne se pose pas ? Ces dispositions suffisent-elles pour prévenir l'arrêt, la désuétude, le vidage progressif des dispositions des traités par le comportement légal ou illégal des Etats membres ? Selon J.V. Louis, la durée illimitée des traités CEE et Euratom constitue une garantie contre la faculté traditionnelle de dénonciation individuelle des traités par les parties contractantes (6).

La Cour de Justice a également constaté le caractère *définitif* de la limitation des droits souverains des Etats membres d'une part, et *irréversible* car les Etats ne peuvent plus adopter d'actes unilatéraux incompatibles avec la notion de Communauté (7). Ce raisonnement se fonde également sur l'interprétation de l'article 5 du traité CEE qui impose aux Etats membres une double obligation :

- de faire, en prenant toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la CE.

- de ne pas faire, en prenant des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation du traité.

On peut estimer que l'article 5 consacre les principes de la bonne foi et de la règle *pacta sunt servanda* (8).

C. *Le Traité d'Union Européenne*, proposé par le Parlement (9) ainsi que le rapport final du Comité Spaak II

(10) envisagent également une durée illimitée pour l'Union. Cependant, ils ne fournissent pas de réponses claires aux questions de savoir comment l'Union succèdera dans le temps aux trois Communautés si la reprise par l'Union de l'acquis communautaire exclut une coexistence avec les trois Communautés réduites aux Etats membres restés hors de l'Union.

L'article 7 du projet de traité prévoit que les dispositions des traités des CE font partie du droit de l'Union (§ 2) mais que les actes des CE continueront à produire leurs effets (§ 4) pour autant qu'ils ne sont pas incompatibles avec le traité et tant qu'ils n'auront pas été remplacés par des actes de l'Union.

En conclusion, il semble bien que les auteurs des traités des CE tout comme ceux du projet de traité d'Union Européenne aient recherché une continuité dans le temps des systèmes communautaires, en fixant d'une part une durée illimitée à l'effet des traités et en rythmant d'autre part leur mise en œuvre dans le temps.

2. L'aménagement de la mise en œuvre dans le temps

Il semble que la continuité des dispositions des traités et de leur mise en œuvre dans le temps ait été aménagée dès l'origine par les traités eux-mêmes d'une part et par les actes de droit dérivé d'autre part. Il s'agit d'un aménagement qui permet la progressivité dans la réalisation des objectifs mais qui signifie une discontinuité volontaire devant permettre l'adaptation progressive des situations nationales aux objectifs à atteindre.

a. *Au niveau des traités*, il s'agit d'une mise en œuvre par étapes, ce furent les périodes de transition de l'Union douanière (art. 14) du Marché Intérieur (art. 33 et 37), de la Politique Agricole Commune (art. 40 et 45), de la libre circulation des travailleurs (art. 48), du libre établissement (art. 52, 54 et 57), de la libre prestation des services (art. 59 et 63), de la libre circulation des capitaux (art. 67), de la politique des transports (art. 75, 76, 79 et 80), des règles de concurrence (art. 87), de la politique commerciale (art. 111), de la politique sociale (art. 119 et 126), des mesures de sauvegardes au cours de la période de transition (art. 226). Dans certains cas, l'écoulement d'un délai fait tomber une matière dans la compétence exclusive de la Communauté (exemple : art. 102, acte d'adhésion).

b. *Au niveau du droit dérivé*, on retrouve également un aménagement de la continuité dans le temps. Ainsi par exemple, les directives de rapprochement des législa-

(4) CIJ. Recueil 1956, p. 48 et le commentaire de Hahn. La continuité dans le droit international. In « *Duke Law Journal* », 1962, p. 522.

(5) Affaire du Plateau Continental, arrêt du 20.2.1969. CIJ. Recueil 1969.

(6) J.V. Louis. L'ordre juridique communautaire. Perspectives européennes. 2^e édition. Ed. Commission des CE 1983, p. 46.

(7) Arrêt du 17.7.1964, aff. n° 6/64. Costa/Enel. Rec. 1964, p. 1160. Voir aussi l'affaire Agence d'approvisionnement Euratom 7/71. Arrêt du 14.12.1971. Rec. 1971, p. 1019 sur la non-présomption de caducité du chapitre IV du traité Euratom (voir ci-dessous note 15).

(8) Voir JO n° C 77 du 19.3.1984, p. 33 et la communication 18/85 du 16/4/1985 de la Commission institutionnelle du PE. Doc. PE 97.407.

(9) Rapport au Conseil Européen. Comité ad hoc sur les questions institutionnelles SN/1187/85/ (Spaak II) du 29-30.3.1985.

(10) On notera que la Convention de Vienne a consacré ces principes aux articles 18 et 25 selon lesquels un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but, à moins qu'il ne puisse invoquer « le changement fondamental de circonstances ».

Or, selon Ch. de Visscher, l'article 62 de la Convention refuse d'envisager le changement fondamental de circonstances comme cause d'extinction, à moins que l'existence des circonstances lors de la conclusion du traité n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties et que le changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité. Par ailleurs, l'article 62 § 2 précise, que le changement fondamental ne peut être invoqué que s'il s'agit d'un traité établissant une frontière ou si le changement fondamental résulte d'une violation du traité par la partie qui l'invoque. In « *Théories et réalités en DIP* », 4^e éd. Pédone, 1970, p. 297.



tions nationales prévoient des *délais de mise en œuvre* à l'issue desquels les Etats membres doivent avoir adapté leur législation.

c. En matière d'effet juridique dans le temps

Il revient à la Cour de Justice d'avoir élaboré une jurisprudence sur l'effet juridique du droit communautaire dans le temps, principalement en matière d'effet rétroactif des actes communautaires (11), parmi lesquels se distinguent les actes qui peuvent déroger au principe absolu de non-rétroactivité et ceux qui ne peuvent avoir d'effet rétroactif.

— *Les arrêts de la Cour* : la Cour a admis que ses arrêts interprétatifs (12), ses arrêts d'annulation ont un effet rétroactif, car pour les premiers l'interprétation porte sur une disposition qui existe depuis son origine et pour les seconds, la disposition litigieuse est nulle depuis son origine comme sont nulles les mesures d'exécution qui en découlent.

Toutefois pour les arrêts en interprétation préjudicielle, la Cour a estimé dans l'affaire Defrenne II que pour des considérations impérieuses de sécurité juridique, l'effet direct de l'article 119 ne peut être invoqué à l'appui de revendications relatives à des périodes de rémunération antérieures à l'arrêt (13). En conclusion, si la Cour admet le caractère impérieux de la sécurité juridique, elle souhaite néanmoins limiter la possibilité pour toute partie intéressée d'utiliser un arrêt préjudiciel pour remettre en cause des relations juridiques établies de bonne foi dans le passé (14).

Sur la rétroactivité de ses arrêts d'annulation, la Cour a indiqué dans l'affaire Rémunérations des fonctionnaires que les dispositions du règlement du Conseil, qu'elle annulait, continueraient à avoir un effet juridique jusqu'au moment où le Conseil les abrogerait par d'autres en exécution de son arrêt (15).

En outre, la Cour a pu préciser que l'effet rétroactif d'un arrêt en indemnité ne se produit qu'intrapartes et n'entraîne pas la disparition de l'acte avec effet rétroactif dans les rapports avec les tiers (16).

— *Les actes des institutions communautaires* : la Cour a admis que le droit communautaire n'excluait pas toute possibilité de réglementation rétroactive (17) mais que cette rétroactivité devait être inévitable ou inhérente à la réglementation et en tout cas limitée (18).

(11) Voir D. Waelbroeck. Le principe de la non-rétroactivité en droit communautaire à la lumière des arrêts « isoglucose ». RTDE 1983, p. 363-392, ainsi que la bibliographie indiquée à sa note n° 7.

(12) Arrêts du 27.3.1980. Aff. 61/79. Denkavit et aff. jtes 66.127 et 128/79. Salumi. Rec. 1980, p. 1205 et 1237.

(13) Arrêt du 8.4.1976. Aff. 43/75. Rec. 1976, p. 455.

(14) L'arrêt du 27.3.1980 Salumi. Aff. jtes 66, 127 et 128/79. Rec. 1980, p. 1237.

(15) Voir aff. 81/72. Commission/Conseil. Arrêt du 5.6.1973.

(16) Aff. jtes 9 et 11/71. Compagnie d'approvisionnement. Arrêt du 13.6.1972, p. 413.

(17) Aff. 88/76 Société pour l'exportation des Sucres. Arrêt du 31.3.1977. Rec. 1977, p. 709.

(18) Sur la durée de la rétroactivité, voir aff. 84/81. Staple Dairy Products. Arrêt du 19.5.1982. Rec. 1982, p. 1763 où la Cour admet une rétroactivité plus étendue (24 jours) et les affaires Isoglucose. Arrêts du 30.9.1982. Aff. 108/81, 110/81, 114/81. Rec. 1982, p. 3107-3189 où la Cour admet une rétroactivité de 20 mois.

Ainsi dans l'affaire Portelange/Smith Corona estime-t-elle que la sécurité juridique impose la nécessité de la validité provisoire des ententes notifiées tant que la Commission ne s'est pas prononcée (19). La Cour a reconnu par ailleurs, qu'un règlement pouvait avoir un effet rétroactif dans l'affaire Racke, « à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée » (20).

— *Les mesures rétroactives découlant d'un arrêt d'annulation*

Lorsque la Cour de Justice annule un acte communautaire, l'institution dont il émane doit prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour (art. 176 CEE). Dans sa jurisprudence, la Cour a admis que les mesures de remplacement d'un acte annulé pouvaient être rétroactives (21). L'intention de la Cour d'éviter qu'un vide juridique ne se produise du fait de son arrêt d'annulation est également illustrée par sa décision dans l'affaire des Rémunérations des fonctionnaires, où elle a déclaré « que toutefois, en vue d'éviter une discontinuité dans le régime des rémunérations, il y a lieu de faire application de l'article 174, alinéa 2, du traité de façon que les articles annulés continuent de produire effet jusqu'au moment où le Conseil aura édicté, consécutivement au présent arrêt, un nouveau règlement » (22). Dans cette affaire, la Cour a considéré que les articles 1 à 4 du règlement litigieux continuaient à produire des effets, en dépit du prononcé de leur nullité, de telle sorte qu'il n'y aurait pas de discontinuité dans les rémunérations des fonctionnaires, le Conseil étant quitte pour apporter une correction à la hausse de celles-ci. Dans ce cas, l'acte du Conseil consécutif à l'arrêt de la Cour a un effet rétroactif puisqu'il vise à corriger la situation provoquée depuis leur date d'entrée en vigueur par les articles 1 à 4 annulés.

d. Les délais de prise de décision

Il convient de distinguer les délais déterminés explicitement et les délais non déterminés par les traités.

— Les délais déterminés explicitement se retrouvent principalement à l'échéance des périodes de transition, date à laquelle la Commission ou le Conseil ont dû avoir statué (exemple : art. 10, § 2 CEE), mais aussi dans le cadre de la procédure budgétaire (règle de l'annualité et délais de procédure impartis par l'article 203) bien qu'en pratique, cette dernière procédure connaisse un « calendrier pragmatique ». En outre, les voies de recours (art. 173 et 175) comportent un délai impératif de 2 mois pour le dépôt du recours.

— Les délais non déterminés par les traités ne laissent pas toute liberté aux institutions de prendre leur temps pour statuer. Ainsi, la Commission est tenue de prendre ses décisions d'application des règles de concurrence dans un « délai raisonnable » (aff. 48/69. ICI. Rec 1972, p. 619).

(19) Arrêt du 9.7.1969. Rec. 1969, p. 309, motif 20.

(20) Arrêt du 25.1.1979. Rec. 1979, p. 84.

(21) Aff. 14/61. Hoogovens. Arrêt du 12.7.1962. Re. VIII, p. 485, sur le retrait rétroactif du bénéfice des exonérations par la Haute Autorité.

(22) Aff. n° 81/72. Commission c. Conseil. Arrêt du 5.6.1973. Rec. 1973, p. 575.

II. — La continuité dans l'espace

La continuité dans l'espace communautaire comprend à la fois l'application territoriale des traités et la faculté d'adhésion d'un nouvel Etat.

1. L'application territoriale des traités

A) Les dispositions pertinentes des traités (art. 79 CECA ; art. 227. CEE et 198 CEEA) établissent une application aux territoires des Etats membres. Cependant, cette application est aménagée par des dérogations telles que :

- des périodes de transition,
- des régimes d'association (PTOM),
- des régimes d'exclusion du champ d'application (Ferøe, Iles Anglo-normandes, zones de souveraineté).

B) Cet aménagement de la continuité dans l'espace est flexible au point que le Danemark a dû, à la suite d'un référendum négatif au Groënland sur l'appartenance à la Communauté, demander à la Communauté l'exclusion du Groënland du champ d'application territorial du traité (23).

C) Cette flexibilité ne peut aller jusqu'au retrait d'un Etat membre puisqu'aucune disposition explicite ne permet la dénonciation individuelle des traités (24) et donc la soustraction du territoire entier d'un Etat membre (25).

D) Un autre élément important de l'application dans l'espace des traités et donc de la continuité spatiale de la Communauté est issu de la jurisprudence de la Cour de Justice. Il s'agit de l'effet « erga omnes » des règles communautaires. Ainsi par exemple, les règles de la concurrence de la Communauté s'appliquent aux ententes étrangères à la CEE qui causent néanmoins des restrictions à la concurrence à l'intérieur de la Communauté (26).

(23) Sur le retrait du Groenland et sa signification, consulter l'analyse de C.D. Ehlermann à propos de la réduction de la Communauté, qui distingue quatre hypothèses :

- le retrait d'un Etat membre et le problème de l'application de la *clausula rebus sic stantibus*,
- le retrait d'une partie d'un Etat membre, sur la base de l'article 236 : cas du Groenland,
- la sécession d'une partie d'un Etat membre, qui devient elle-même un nouvel Etat : cas de l'Algérie ayant fait sécession avec la France et qui dès lors fut considérée comme un Etat tiers,
- le retrait d'une des républiques d'un Etat fédéral, in *Mitgliedschaft in der EG. Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung*, in « *Europarecht Heft 2* », April-Juni 1984 ; p. 120 et s.

(24) Voir l'avis de J.V. Louis, opus, précité note n° 6.

(25) On peut se demander si un Etat membre, dont la population vote le retrait de la Communauté par référendum, ne pourrait pas utiliser la révision prévue à l'article 236 pour bénéficier d'une formule d'association (retour à une situation antérieure pour certains) ou invoquer un « changement fondamental de circonstances ».

(26) Voir les décisions de la Commission : Bendis-Mertens et Stract du 1.6.1964. JO n° 92. 10.11.1964 : Grofillex-Fillistorf du 11.3.1964, JO n° 58. 9.4.1964 ; Nicholas-Vitapro du 30.7.1964. JO n° 136. 26.8.1964. Matières colorantes du 24.7.1969. JO n° L 195.7.8.1969, ainsi que l'arrêt Béguelin du 25.11.1971 (aff. 22/71). Rec. 1971, p. 949.

E) Le caractère « expansionniste » de l'application dans l'espace des traités trouve une illustration en matière des zones de pêche. Ainsi, l'accord du 3 novembre 1976 étend-il les limites de pêche à 200 milles au large des côtes de la Mer du Nord et de l'Atlantique tout en accordant des dérogations au Groënland, à l'Irlande du Nord et au Royaume-Uni. Cet accord a également un effet sur les pays tiers, aménagé aussi dans le cadre d'accords bilatéraux et entériné par l'acte final de la Convention de la Jamaïque du 10 décembre 1982.

2. L'adhésion d'un nouvel Etat membre

Si la Communauté ne peut perdre en principe un Etat membre, elle peut s'élargir. Jusqu'à quel point ? De l'Oural au Moyen-Orient, au Nord, au Sud ? L'Europe géographique correspond-elle à une Europe politique composée des autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal de paix et de liberté, comme l'indique le dernier alinéa du préambule du traité CEE. L'existence de dictatures, comme l'expérience grecque et ibérique, l'a montré, constitue un obstacle à l'adhésion. Cela vaut-il a fortiori pour les dictatures du prolétariat ?

Quoi qu'il en soit, les traités prévoient le cas où un nouvel Etat membre demande à adhérer aux Communautés (art. 98. CECA ; art. 237. CEE et art. 2.5 Euratom).

3. Communauté et Union Européenne

Le projet de Traité d'Union Européenne est basé sur l'hypothèse d'une succession de l'Union aux CE, notamment par la définition du territoire de l'Union (art. 5), par la reprise de l'acquis communautaire (art. 7) et par son mode d'entrée en vigueur (art. 82). Cette hypothèse double préjuge donc bien du maintien des Etats membres actuels des CE dans l'Union future. Or, rien n'est moins sûr, que tous les Etats membres des CE adhèrent à l'Union d'une part et l'article 82 admet implicitement qu'un certain nombre d'Etats, dont la population totale serait inférieure à un tiers de la population globale des CE, pourrait se trouver en dehors de l'Union entrée en vigueur.

Ces Etats là n'auraient que deux choix possibles : ne pas ratifier ou ratifier le traité (aucun délai ne les oblige à le faire rapidement). Par ailleurs, il ne semble pas que l'article 2 relatif à l'adhésion de nouveaux membres soit applicable aux Etats membres des CE.

Finalement, on notera que le projet de Traité d'Union comporte une certaine ambiguïté, puisque d'un côté il dispose à l'article 5 que le territoire de l'Union comprend l'ensemble des territoires des Etats membres tels que précisés par le traité CEE, alors qu'à l'article 82 existe une possibilité d'Europe à géographie variable.

III. — La continuité normative

Nous avons indiqué dans l'introduction que la Cour de Justice a érigé, en termes clairs, le principe de la continuité de la Communauté dans l'affaire n° 804/79 Commission/Royaume-Uni en déclarant au motif 23 que la Communauté *soit maintenue, dans toutes les circonstances, en état de répondre à ses responsabilités* (27).

(27) Arrêt précité du 5.5.1981, p. 1079.



Si le principe est clair, son application pratique ne l'est point, car cela signifie-t-il qu'un Etat membre ne peut pas invoquer le changement fondamental de circonstances ? Alors que penser des décisions du Conseil bloquées par « l'intérêt vital national », par des circonstances nationales exceptionnelles ? Que signifie, en pratique, être en état de répondre à ses responsabilités ?

Il est indiscutable que la Communauté détient une responsabilité normative, que celle-ci est en outre acquise de manière irréversible et que les Etats membres devraient être de bonne foi (28).

La continuité normative semble pouvoir être assurée dans tous les cas, car la Cour de Justice a reconnu, dès l'affaire Klomp, le principe commun aux systèmes juridiques des Etats membres, dont les origines peuvent être retracées jusqu'au droit romain, selon lequel, en cas de changement de législation, il y a lieu d'assurer la continuité des structures juridiques, sauf expression d'une volonté contraire par le législateur (motif 13, aff. 23/68, arrêt du 25.2.1969: Rec. 1969, p. 50-51).

1. L'effet utile du droit communautaire

La continuité normative peut-elle être mise en question lorsqu'au cours de la vie ultérieure des traités et du droit dérivé, certaines circonstances apparaissent et ne sont point envisagées explicitement par les dispositions en vigueur ? Se pose donc la question de l'interprétation des normes existantes. Pour résoudre cette question, la Cour de Justice des CE a recours à différentes méthodes, dont celle de l'effet utile ou encore « *ut res magis valeat quam pereat* ». Ce faisant, elle inscrit sa jurisprudence dans le chemin tracé par la Cour internationale de Justice dans l'avis du 18 juillet 1950 sur l'interprétation des traités de paix (deuxième phase) (voir aussi les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne relatifs à l'interprétation des traités).

Ainsi, la méthode de l'effet utile doit permettre à la Cour de Justice des CE de donner au droit communautaire toute sa portée ; dans son arrêt du 29 novembre 1956 (affaire Fédéchar. Rec. 1956, p. 304), la Cour déclarait qu'« il est permis, sans se livrer à une interprétation extensive, d'appliquer une règle d'interprétation admise tant en droit international qu'en droit national et selon laquelle les normes établies par un traité ou par une loi impliquent les normes sans lesquelles les premières n'auraient pas de sens ou ne permettraient pas une application raisonnable et utile ».

Ce raisonnement a conduit également la CJCE à souligner que les Etats membres ne peuvent décemment pas d'une main prendre un engagement et de l'autre

main trouver un moyen pour ne pas tenir cet engagement (voir l'arrêt du 15.7.1960. Pays-Bas c. H.A. Rec. 1960, p. 688).

C'est dans cette optique que l'on peut dire que le recours à la fiction de l'effet utile sert à assurer non seulement la plénitude de la portée du droit communautaire, mais aussi sa continuité.

Aussi n'est-il pas étonnant de trouver une interprétation par l'effet utile lorsque la Cour affronte les incomplétudes du droit communautaire, que ce soit en terme de compétences implicites ou en matière de lacunes.

2. Le comblement des lacunes

Qui dit lacune, dit discontinuité. L'horreur du vide juridique justifie que des solutions soient apportées pour combler des lacunes.

La méthode utilisée, pour combler le vide, varie selon la nature des lacunes qui peuvent être :

2.1 *définitives*, c'est-à-dire que du fait de la non-attribution expresse des compétences à la Communauté, dans un domaine, celle-ci a en face d'elle une lacune définitive. C'est, par exemple, les lacunes définitives organisées par les articles 223 et 224 relatifs aux intérêts essentiels de la sécurité et de la défense des Etats membre ;

2.2 *véritables*, c'est-à-dire que les auteurs du traité ou du règlement d'application ont oublié d'inscrire certaines dispositions au moment de l'élaboration et de l'adoption du traité ou de l'acte. La Cour de Justice intervient pour combler ce type de lacune, soit en utilisant une interprétation systématique (30) ou par analogie (31). Un bon exemple est donné par K. Mortelmans dans son étude des lacunes provisoires (32) : il s'agit de la lacune véritable constituée par l'absence d'indication de délai pour la décision de la Commission prévue à l'article 93 § 2 (examen des aides d'Etat), lacune que la Cour a comblé en préconisant un délai raisonnable pour l'adoption de cette décision par la Commission (33).

D'autres domaines connaissent aussi des lacunes, notamment la libre circulation des travailleurs et la sécurité sociale (34).

2.3 *provisoires*, c'est-à-dire que dans une matière où la compétence appartient de manière irréversible à la Communauté, par exemple la pêche ou les transports, le Conseil n'avait ou n'a pas, dans les délais voulus, institué les mesures nécessaires (35). La méthode utilisée

(28) Voir notamment l'affaire Agence d'approvisionnement Euratom 7/71 arrêt du 14.12.1971 Commission France. Rec. 1971, p. 1019 dans lequel la Cour établit que la caducité du chapitre IV du traité Euratom ne se présume pas et qu'il n'y a de désaisissement possible en faveur des Etats membres que si celui-ci a été expressément prévu.

(29) Aff. n° 190/73. Van Haaster. Arrêt du 30.10.1974. Rec. 1974, p. 1123, où la Cour estime qu'en l'absence de dispositions expresses sur la compatibilité, avec l'organisation du marché, d'une réglementation nationale restrictive de la production, il y a lieu de rechercher la solution de la question posée à la lumière des buts et objectifs du règlement, dans le cadre des principes fixés par le traité même.

— Voir également M. Waelbroeck. The emergent doctrine of Community preemption consent and redelegation. Courts and free markets. Sandalow and Stein. Oxford, 1982, vol. II, p. 548.

(30) Aff. n° 141/77. Statens Kontrol, arrêt du 29.6.78. Rec. 1978, p. 1543.

(31) Aff. n° 6/78. Union française des céréales, arrêt du 11.7.1978, Rec. 1978, p. 575. Rec. 1978, p. 575.

(32) K. Mortelmans. Les lacunes provisoires en droit communautaire. Cahiers de droit européen, 1981, p. 410.

(33) Aff. n° 120/73. Lorenz, arrêt du 11.12.1973. Rec. 1973, p. 1473.

(34) Voir aff. n° 180/78. Brower Kanne, arrêt du 19.6.79. Rec. 1979, p. 2111.

(35) Pour la politique commune de la pêche, voir l'aff. n° 804/79. Commission/Royaume-Uni, arrêt du 5.5.1981 précité, motif 19.

— Pour la politique des transports, sur le recours en carence du Parlement Européen contre le Conseil, voir Agence Europe du 23.5.85, p. 7.

pour combler ce type de lacunes comprend deux mécanismes : le *référé* et la *suppression de la lacune par la Cour ou le Conseil*. Pour F. Lamoureux, il pourrait y avoir un troisième mécanisme, celui des « pouvoirs de crise » que détiendrait la Commission (36).

a. *Le référé* permet de renvoyer la compétence :

— soit aux autorités nationales, par exemple, pour fixer des sanctions appropriées qui ne seraient pas prévues par une réglementation communautaire en cas de sa violation (37) ;

— soit aux autorités nationales, mais après consultation et avis favorable de la Commission, par exemple, pour les mesures unilatérales de conservation des ressources de la pêche que les Etats membres ont pu adopter en l'attente de mesures communautaires, que ce soit au cours de la période de transition prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion, ou à l'issue de celle-ci tant que le Conseil n'a pas institué les mesures nécessaires (38) ;

— soit au législateur communautaire, notamment dans les domaines de la PAC et de la concurrence ; ce référé est relativement souple puisque le Conseil ou la Commission peuvent prendre des mesures provisoires pour la PAC (39), et que la Commission est tenue de prendre ses décisions d'application des règles de concurrence dans un « délai raisonnable » (40) ;

— soit à des autorités tierces, telles que le Conseil de la Coopération douanière pour les lacunes du tarif douanier commun en matière de positions tarifaires (41).

b. *La suppression de la lacune provisoire par la Cour* a donné lieu selon K. Mortelmans à un certain flottement de la jurisprudence (42).

c. *La suppression de la lacune provisoire par le Conseil* est abondamment illustrée par le mécanisme d'adaptation au progrès technique des directives d'harmonisation, mécanisme introduit délibérément par le Conseil, et que la Cour a estimé justifié dans plusieurs affaires (43). Par ailleurs, le Conseil peut supprimer une

lacune qu'il avait lui-même provoqué (en ne parvenant pas à adopter les mesures appropriées), notamment pour la pêche (44), pour les transports (45), ou pour les prix agricoles (46).

d. *La suppression de la lacune par la Commission* pourrait être envisagée, comme le fait F. Lamoureux, dans le cadre d'une théorie du gel des situations voire même dans le cadre d'une théorie des pouvoirs de crise. Le gel permettrait à la Commission, notamment en cas de carence du Conseil agricole, de maintenir les normes et les prix de l'année précédente. Les pouvoirs exceptionnels permettraient à la Commission, soit de se substituer au législateur en invoquant des circonstances exceptionnelles, soit en saisissant la Cour — art. 175 — pour que celle-ci prescrive des mesures provisoires nécessaires — art. 186 —. Le raisonnement de F. Lamoureux est, à cet égard, intéressant puisqu'il envisage la possibilité pour la Commission d'appliquer, de façon anticipée, sa proposition sur laquelle le Conseil ne parvient pas à statuer. Cette approche peut être étayée par une des conséquences de la Déclaration commune du 30 juin 1982 relative à la procédure budgétaire, notamment par l'utilisation discutable et discutée du budget comme base juridique de la mise en œuvre des crédits dans l'attente de l'adoption par le Conseil de la proposition de la Commission (47).

2.4 En conclusion, les différentes méthodes utilisées pour combler les lacunes du droit communautaire révèlent qu'il existe bien une nécessité de continuité normative dans la Communauté. Aussi n'est-il pas étonnant de trouver dans le projet de Traité d'Union Européenne, l'article 38 qui, par doublement de l'autorité législative, permet d'assurer la continuité normative par adoption tacite des actes en dépit même du silence délibéré ou non d'une des deux branches de cette autorité.

3. La dérogation aux dispositions normatives

Outre les dérogations aux champs d'application ratione temporis et ratione loci, le régime des clauses de sauvegarde comporte-t-il le risque d'une altération permanente ou temporaire de la continuité des dispositions normatives et de leur application uniforme dans tous les Etats membres ?

Ces clauses ont pour point commun l'invocation de l'atteinte à des intérêts que le traité ou que le droit dérivé reconnaissent dignes de protection.

3.1. Les clauses de sauvegarde prévues par le traité CEE :

a. certaines ont disparu à la fin de la période de transition (art. 91 § 1, alinéa 2 ; art. 115 al. 2 ; art. 226 § 1) ;

nement de la directive Basse Tension au JO n° C 59/7 du 9.3.1982.

— Aff. n° 5/777, Tedeschi-Denkavit, arrêt du 5.10.77. Rec. 1977, p. 1555.

(44) Aff. 804/79 précitée.

(45) Voir Agence Europe du 23 mai 1985, p. 7.

(46) Voir F. Lamoureux, opus précité. Sur la théorie des circonstances exceptionnelles, voir A. Mathiot. In « *Mélange Mestre* ». Sirey, 1956, p. 413 et la note Hauriou sous l'arrêt Dames Dol et Laurent. Sirey 1918, III, 33.

(47) Paragraphe 3 de la section IV de la déclaration, JO n° C, 1984 du 28.7.1982. Voir aussi l'interprétation donnée sur ce paragraphe par J.L. Dewost et M. Lepoivre dans leur article sur cette déclaration, in « *Revue du Marché Commun* », 198, p. 514.

(36) F. Lamoureux. Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil. *Revue du Marché Commun*, n° 277, mai 1984, p. 215.

(37) Aff. n° 50/76, Bulb, arrêt du 2.2.1977, p. 136. Rec. 1977, p. 136. Pour d'autres exemples, voir K. Mortelmans, opus précité.

(38) Voir les limites tracées par la Cour dans l'aff. 804/79 précitée, motifs 17 à 22 et 27.

(39) Voir aff. n° 153-73. Holtz-Willemsen, arrêt du 2.7.74. Rec. 1974, p. 675, ainsi que les exemples donnés par F. Lamoureux, opus précité, p. 217, relatifs à la non-prorogation du règlement introduisant l'Ecu dans la PAC, à la fixation des prix agricoles de la campagne 1980/81 (ajoutons aussi celle de 1985/86 où le prix des céréales est attendu pour la fin juillet 1985), à l'application de l'aide à la production pour les raisins et les figues sèches au début de la Campagne 1983/84.

(40) Voir aff. 48/69. ICI Colorants, arrêt du 14.7.1972. Rec. 1972, p. 619.

(41) Aff. n° 149/73, Witt, arrêt du 12.12.1973. Rec. 1973, p. 1587.

(42) Sur le contraste des solutions retenues par la Cour dans les arrêts Galli, Hannoversche Zucker d'une part et Bussone et Sadam d'autre part, voir K. Mortelmans, opus précité, p. 426 et 427.

(43) Aff. n° 815/79. Cremonini, arrêt du 2.12.80. Rec. 1980, p. voir aussi la communication de la Commission sur le fonction-



b. d'autres sont permanentes. Il s'agit notamment de :

— l'article 36, qui permet aux Etats membres de déroger aux articles 30 et 34 inclus pour des motifs de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ou de la propriété industrielle et commerciale. Dans l'affaire *Commission/Italie*, la Cour a affirmé que les Etats membres doivent se maintenir à l'intérieur des limites tracées par cette disposition en ce qui concerne tant l'objectif à atteindre que la nature des moyens (48). Dans d'autres affaires, la Cour a déclaré que l'article 36 ne permettait pas de faire exception à d'autres dispositions du traité (49). L'interprétation stricte de l'article 36 par la Commission et la Cour (50) a permis par ailleurs de lancer sur la base de l'article 100 un rapprochement des législations nationales qui concernent la protection de la santé, de la sécurité publique, de l'ordre public, de la propriété industrielle et commerciale.

L'article 36 procède en quelque sorte à un référé au législateur national dans les domaines pour lesquels la Communauté n'a pas encore adopté de directives d'harmonisation, mais, il ne peut être interprété comme réservant certaines matières à la compétence exclusive des Etats membres (51).

— L'article 223 § 1 littéra b, qui permet à tout Etat membre de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité se rapportant à la production et au commerce de produits destinés spécifiquement à des fins militaires.

— L'article 224 qui vise à limiter l'affectation du fonctionnement du Marché Commun dans le cas où un Etat membre prend des mesures visant des troubles intérieurs, la guerre ou les tensions internationales.

c. D'autres sont conjoncturelles et ne sont plus justifiées lorsque la situation antérieure est rétablie :

— l'article 73 § 1 permet à tout Etat membre avec l'autorisation de la Commission de prendre des mesures de protection contre les mouvements de capitaux perturbant le fonctionnement de son marché des capitaux. Le Conseil peut révoquer l'autorisation et l'Etat membre doit supprimer ses mesures.

— L'article 107 § 2 permet à tout Etat membre de prendre avec l'autorisation de la Commission des mesures de sauvegarde des taux de change effectuées par un autre Etat membre.

— L'article 108 § 1 combiné avec l'article 104 permet à tout Etat membre de prendre des mesures en attendant le concours mutuel éventuel de la Communauté.

— L'article 109 § 1 permet à tout Etat de prendre, en cas de crise soudaine de la balance des paiements, des mesures conservatoires dans l'attente d'une décision du Conseil.

(48) Aff. 7/68. *Commission/Italie*. Arrêt du 10.12.68. Rec. 1968, p. 628.

(49) Aff. jtes 56 et 58/64. *Grundig-Consten/Commission*. Arrêt du 13.7.1966. Rec. 1966, p. 500 sur le rapport entre les articles 36 et 85.

(50) Voir le commentaire de C.D. Ehlermann, in « *Groeben-Boeckh* », IA 43, p. 68.

(51) Voir aff. 5/77. *Tedeschi/Denkavit*, arrêt du 5.10.77. Rec. 1977, p. 1555 ; aff. 251/78 *Denkavit-Füttermittel/Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts*. Arrêt du 8.11.79. Rec. 1979, p. 3369.

3.2 Les clauses de sauvegarde prévues en droit dérivé

Qu'elles trouvent leur origine dans la nécessité de la formation d'une volonté commune au sein du Conseil ou dans le souci du Conseil de prévoir et de prévenir sa propre carence future, les clauses de sauvegarde du droit dérivé fonctionnent sur le modèle de celles contenues dans les traités, c'est-à-dire sous le contrôle de la Commission — autorisation — du bien-fondé des motifs du recours à cette clause. Par ailleurs, l'examen des mesures prises par un Etat membre dans le cadre des comités institués auprès de la Commission — par exemple, un comité d'adaptation au progrès technique — peut conduire celle-ci à proposer la généralisation communautaire de ces mesures ou à demander leur suppression.

3.3 En conclusion, les mécanismes de dérogation aux dispositions normatives ne peuvent présenter de risques de rupture de la continuité normative dès lors que leur contrôle par la Commission ou par la Cour de Justice limite leur usage abusif par les Etats membres. Ces mécanismes constituent par ailleurs un moyen de prévenir l'éclatement de l'acte communautaire (52). On notera également que le projet de traité d'Union Européenne n'échappe pas à cette problématique puisqu'il prévoit en son article 35 une application différenciée dans le temps et la matière de la loi en fonction de la situation spécifique de certains de ses destinataires.

4. La transformation des actes

Les actes communautaires peuvent subir des transformations au cours de leur existence. Ils peuvent être modifiés partiellement et être également rectifiés (exemple : une erreur de rédaction).

Dans tous les cas, l'acte ne peut être dénaturé ou modifié quant au fond. La protection des droits subjectifs des destinataires exige en principe qu'une transformation de la réglementation de base soit accompagnée de mesures de transition, à moins qu'un intérêt public péremptoire y fasse obstacle (53).

5. La fin des actes

Les actes communautaires peuvent connaître une fin, soit parce qu'ils sont abrogés (actes légaux) ou parce qu'ils sont retirés (actes illégaux). Pour la Cour, la révocation de l'acte est considérée d'une part à la lumière des principes de la confiance légitime et de la sécurité juridique et, d'autre part, selon le caractère favorable ou défavorable de l'acte à l'égard de ses destinataires.

Ainsi la Cour déclarera illégale l'abrogation d'un acte légal qui confère à son destinataire un droit subjectif (53). Par contre, elle pourrait accepter l'abrogation d'un acte légal défavorable à l'égard de son destinataire, sauf si l'intérêt public s'y oppose (54).

Le retrait d'un acte illégal pose un problème de confrontation d'intérêts dans le cas où il est favorable. La Cour a estimé que le retrait pour l'avenir était licite

(52) Aff. 84/78. *Tomadini*. Arrêt du 16.5.1979. Rec. 1979, p. 1801.

(53) Aff. 1/55. *Kergall*. Arrêt du 19.7.1955. Rec. 1955, p. 9 et Aff. 42 et 49/59. *SNUPAT/Haute Autorité*. Arrêt du 22.3.1961. Rec. 1961, p. 105.

(54) Aff. 1/59. *Mannesmann AG/Haute Autorité*. Arrêt du Rec. 1962, p. 249.

(55), mais que l'annulation ex tunc n'était pas possible lorsque des droits subjectifs ont été légitimement acquis (exemple : faute de l'administration) (56).

En conclusion, la continuité des actes normatifs, de leurs effets et des situations qu'ils régissent, peut être interrompue lorsque :

- l'acte est illégal, mais en veillant à la protection des droits subjectifs des destinataires ;
- l'intérêt public communautaire l'exige.

IV. — La continuité financière

S'il est un domaine où la continuité communautaire est la plus souvent remise en cause, c'est bien celui des finances. Riche est la littérature sur le budget des CE, sur l'épuisement des ressources propres, sur la procédure budgétaire et sur son exécution (57).

Pourtant, c'est particulièrement dans le domaine financier que la Communauté dispose de mécanismes clairs qui garantissent « un service public minimum », même si pour certains, cela est significatif d'une incapacité de l'Europe à vouloir progresser.

Le souci de continuité apparaît notamment dans les dispositions relatives :

- au mécanisme automatique des 12^{es} provisoires, et à l'article 200.
- aux dépenses, c'est le caractère obligatoire de certaines dépenses,
- à la technique budgétaire, c'est l'aménagement des règles de l'unité, de l'équilibre, et de l'annualité.

Finalement, le budget peut avoir un effet non négligeable sur la continuité normative.

1. Le mécanisme des 12^{es} provisoires

Les articles 204 CEE, 78 ter CECA et 178 Euratom instituent respectivement un régime de douzièmes provisoires dès lors que le budget n'est pas arrêté à l'ouverture de l'exercice budgétaire (58).

Pour D. Strasser, ces dispositions assurent la continuité du service public, car elles permettent de maintenir un pont entre le 1^{er} janvier et le jour où le budget de l'exercice entamé est finalement arrêté ; c'est un régime

d'attente qui exclut une évolution dynamique des activités (59).

Ainsi, même si ce régime complique le fonctionnement administratif et comptable, il permet néanmoins une certaine souplesse par l'exécution des crédits au niveau des chapitres. Par ailleurs, les institutions peuvent demander plusieurs douzièmes en même temps, de façon à faire face soit à des obligations administratives (loyers, assurances) soit à des obligations opérationnelles urgentes (aides en cas de catastrophe) ou impérieuses (FEOGA-Garantie) (60). Ces demandes donnent lieu à de véritables joutes juridiques entre le Conseil, le Parlement et la Commission, mais cela n'empêche pas le régime des 12^{es} provisoires de jouer son rôle.

2. L'article 200

L'article 200 détermine que les recettes de la Communauté comprennent des contributions financières des Etats membres. Il convient de signaler que l'article 200 n'a pas été formellement abrogé par la décision du 21 avril 1970 relative aux ressources propres. Selon D. Strasser, « le maintien formel de cet article peut être considéré comme le moyen de permettre le recours éventuel, à titre provisoire, à des contributions financières si cela devait s'avérer indispensable afin d'assurer la continuité de l'activité des Communautés, en cas d'insuffisance temporaire des ressources propres, en recourant toutefois à l'article 235 pour en fixer les clés » (60 bis). Le problème s'est posé en pratique lors de l'exercice budgétaire 1985 confronté à l'épuisement des ressources propres (budget de dix mois rejeté par le P.E.) et l'absence d'une décision devant pallier provisoirement cet épuisement dans l'attente de la ratification par les parlements nationaux et de l'entrée en vigueur de la décision d'augmentation des ressources propres prise par le Conseil en vue de l'élargissement des C.E. au 1^{er} janvier 1986. Finalement, le Conseil devait adopter un « truc », c'est-à-dire un accord intergouvernemental non fondé sur une disposition du Traité. Le Conseil n'a pas suivi la proposition de base juridique de la Commission, l'article 235, ce qui constitue sans doute la preuve qu'au sein même de la Commission le conflit des écoles partisans des articles 200 et 235 a été résolu dans un sens contraire à la thèse de M. D. Strasser. L'article 200 semblerait donc ne pas pouvoir jouer son rôle de soupape, car sa désuétude combinée avec l'irréversibilité du régime des ressources propres imposerait le recours à l'article 235. Cependant, compte tenu des circonstances politiques de l'adoption du « truc » par le Conseil, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, le problème ne se repose et que l'article 200 ne soit à nouveau pris en considération.

3. Le caractère obligatoire de certaines dépenses

L'article 203 § 9 du traité établit une distinction entre les dépenses ; il y a celles qui découlent du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, ce sont les dépenses

(59) Notons que ces dispositions font partie des articles modifiés par le traité du 22.7.1975 et qu'elles sont précisées dans l'article 8 du règlement financier du 21.12.77 modifié le 25.6.79 au JO n° L 160 du 28.6.70.

(60) D. Strasser. Le budget 1980. Environnement politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse. *Revue du Marché Commun*, n° 239, août-septembre 1980.

(60 bis) In, Le P.E. et le budget communautaire, p. 593 in opus précité à la note 58.

(55) Aff. 15/60. Simon. Arrêt du 1.6.1961. Rec. 1961, p. 227.

(56) Aff. 14/61. Koninklijke Nederlandse Hoogovens/Haute Autorité. Arrêt du 12.7.1972. Rec. 1962, p. 487.

(57) Pour quelques exemples de clauses de sauvegarde en droit dérivé, voir R. Milas. La signification juridique de l'institution d'un système d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation. *Revue du Marché Commun*, n° 274, février 1984, p. 74 et 75.

(58) Voir notamment D. Strasser. Les finances de l'Europe. Ed. Nathan-Labor. 1980 ; ainsi que les contributions de MM. Strasser, Isaac, Kasel, Adonnino, Gordon-Smith, Key, Holt, Price, au thème V. Le PE et le budget communautaire, in « *Semaine de Bruges* », 1983. Parlement Européen : bilan-perspectives 1979/1984. Ed. Collège d'Europe, 1983.



obligatoires (DO) et il y a les autres, les dépenses non obligatoires (DNO).

Cette distinction fondamentale du point de vue de l'équilibre des pouvoirs entre le Conseil et le Parlement, a entre autres effets, de permettre l'exécution des dépenses sur la base de la réglementation arrêtée par le Conseil. Ainsi, D. Strasser cite la Commission qui écrivait dans sa présentation du budget 1979 que « l'incidence des dépenses du FEOGA/Garantie n'est pas commandée par l'autorisation budgétaire, c'est-à-dire par l'ouverture de crédits budgétaires, mais bien par l'ensemble de la réglementation relative aux différentes organisations communes de marché (61). La distinction DO/DNO permettrait alors d'assurer la continuité opérationnelle des organisations communes de marchés dans l'hypothèse où le Conseil Budgets ne parviendrait pas à suivre financièrement les décisions du Conseil Agriculture d'une part ou donnerait d'autre part la priorité aux DO dans l'affectation des crédits dégagés par un régime des 12^{es} provisoires dans le contexte d'un épuisement des ressources propres.

4. L'aménagement des règles budgétaires

L'ouverture de crédits dissociés, la possibilité de report d'une année à l'autre et les exceptions du FEOGA-Garantie, les mises en provisions du budget opérationnel de la CECA constituent des aménagements qui contribuent à une exécution souple des budgets et qui permettent ainsi une certaine continuité dans l'intervention financière de la Communauté. Ainsi, pour :

A. Les crédits dissociés :

L'ouverture de crédits dissociés trouve sa justification dans la réalisation d'actions pluriannuelles (art. 1 § 3 du règlement financier du 21.12.1977 ; art. 176 § 1 Euratom, règlement FEDER du 18.3.1975) (62).

B. Le report des crédits :

Les articles 202 alinéa 2 CEE, 175 alinéa 2 Euratom et 78 bis alinéa 3 CECA prévoient un report limité à l'année suivante des crédits autres que ceux du personnel.

L'intérêt du report, c'est de permettre une exécution quasi complète des crédits et d'éviter de perdre ces crédits à la fin de l'exercice si ceux-ci n'ont pas été exécutés (63).

Dans le cadre du FEOGA-Garantie, le règlement financier de 1973 prévoyait un report de droit, pendant cinq ans, des crédits non engagés. A la suite du règlement financier du 3.12.1975, il est désormais possible qu'un crédit non engagé reste disponible pendant un an et qu'un crédit engagé le reste jusqu'à l'exécution des paiements (64).

(61) D. Strasser. Les finances de l'Europe, opus précité, note 15, p. 85.

(62) Voir D. Strasser. Les finances de l'Europe, opus précité, p. 97.

(63) Voir D. Strasser, précité p. 114 et 115.

(64) D. Strasser, opus précité, p. 296.

5. Continuité financière et normative

Nous avons précédemment (ci-dessus III. 2.3) évoqué le rôle du budget comme base juridique de la mise en œuvre des crédits dans l'attente de l'adoption par le Conseil d'une proposition de décision présentée par la Commission.

Par ailleurs, l'absence de budget entraînant la mise en œuvre des 12^{es} provisoires ne permettrait pas au Conseil d'adopter des réglementations imposant des dépenses nouvelles.

En outre, l'article 6 alinéa 2 CEE stipule que les institutions de la Communauté veillent à ne pas compromettre la stabilité financière, interne et externe des Etats membres.

L'ensemble des mécanismes budgétaires que nous venons d'examiner contribue, sans aucun doute, à assurer la continuité du service public communautaire dans le respect de l'équilibre interinstitutionnel et de la volonté des Etats membres.

V. — La continuité opérationnelle de la Communauté

La continuité opérationnelle de la Communauté se révèle aussi par l'existence d'un devoir de solidarité, par la fusion administrative des trois Communautés et par le statut de la fonction publique européenne.

1. Le devoir de solidarité

Le principe de la Gemeinschaftstreue de l'article 5 constitue une garantie fondamentale contre toute tentative des Etats membres de mettre en péril la Communauté comme service public.

Par ailleurs, la Communauté contribue en contrepartie à la sécurité des approvisionnements en produits agricoles (art. 39 § 1, d). En outre, la Communauté est capable de faire face à « des difficultés survenues dans l'approvisionnement de certains produits » (art. 103 § 4 CEE). Il en va de même dans le cadre de la CECA (art. 3, a) et de l'Euratom (art. 2, d). Ce rôle crucial de la Communauté qualifie bien celle-ci comme un service public et renforce donc la thèse de la nécessité d'une continuité du service public communautaire.

Finalement, ne faut-il pas que la Communauté soit un service public continu pour qu'elle puisse, à tout moment et notamment dans des situations graves, décider d'être solidaire de certains Etats membres par un concours mutuel (art. 108 CEE qui n'a jamais été utilisé !) ou par des dispositions de préservation du Marché Commun en cas de mesures d'un Etat membre prises du fait de troubles intérieurs, de guerre ou de tensions internationales (art. 224. CEE) ?

2. La fusion des exécutifs

Le traité du 8 avril 1965 a fusionné les institutions des Communautés CECA, CEE et Euratom.

Par cette fusion, a été organisée la succession d'institutions uniques pour les trois Communautés sans que

soit modifié l'équilibre des pouvoirs propres à chaque traité.

Cette succession n'a donc pas entamé la continuité de la Communauté.

3. La révocation de la Commission

Lorsque le Parlement Europe adopte la motion de censure prévue à l'article 144 CEE, les membres de la Commission abandonnent collectivement leurs fonctions, mais ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement (alinéa 2). Par ailleurs, en cas de démission d'office d'un membre de la Commission, celui-ci reste en fonction jusqu'au moment où il aura été pourvu à son remplacement (art. 159 alinéa 3).

4. Droit de grève et réquisition dans l'intérêt du service

L'exercice d'un droit de grève peut-il porter atteinte à la continuité opérationnelle de la Communauté ? Cet exercice a eu lieu à plusieurs reprises notamment lors de l'adoption par le Conseil du règlement fixant les rémunérations du personnel.

Dans les Etats membres, le droit de grève reconnu par les Constitutions pour les travailleurs est limité pour les employés des services publics (65). Ces limitations ont pour effet de garantir un service public minimum.

Dans son arrêt Syndicat Général du Personnel, la Cour a déclaré que la liberté syndicale reconnue par l'article 24 du statut implique le droit, pour les fonctionnaires et leurs associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts professionnels de leurs membres (66). La Cour n'a pas eu, dans cette affaire, à se pencher sur la licéité des grèves qui ont été la cause de la décision de la Commission de retenir sur les salaires les journées chômées.

En effet, le droit de grève des fonctionnaires découle de la pratique. A la suite des grèves de 1970 et de 1972, la Commission avait, dans le cadre d'un message de M. Borschette au personnel, accordé une franchise de droit de grève de trois jours (au-delà de laquelle elle retiendrait les journées chômées) (67). Ce faisant, la Commission reconnaissait la grève comme moyen de défense des intérêts professionnels. En pratique, la grève est subordonnée au dépôt d'un préavis et d'un accord entre l'administration et les représentants du personnel sur le service minimum à assurer (permanence).

(65) Alinéa 7 du Préambule de la Constitution française de 1946. Voir aussi pour la garantie du droit de grève les décisions du Conseil Constitutionnel du 25.7.1979 justifiant certaines restrictions du droit de grève par le législateur pour les organismes de radio-télévision, et du 22.7.1980 relatives à la protection et au contrôle des matières nucléaires.

Article 40 de la Constitution Italienne, mais voir l'arrêt 123/1962 de la Cour Constitutionnelle qui admet que la grève puisse être interdite pour certaines catégories de travailleurs dans les services publics essentiels.

(66) Aff. 18/74. Syndicat Général du Personnel/Commission, arrêt du 8.10.1974. Rec. 1974, p. 933.

(67) Voir aff. 18/74, précitée p. 934 et 935.

En pratique, les fonctionnaires européens sont disponibles 24 heures sur 24 et peuvent être réquisitionnés en dehors des heures habituelles de travail, pendant les week-ends et leurs congés (art. 55 du statut). Ainsi par exemple, la continuité opérationnelle du Comité Economique et Social des CE n'a pas été affectée outre mesure par la destruction d'une partie de son siège à la suite d'un attentat le 1^{er} mai 1985 : un personnel réduit fut réquisitionné pour accomplir les tâches urgentes et les réunions des sections et de la session plénière organisées dans les locaux du Parlement et de la Commission à Bruxelles.

VI. — Le contrôle de la continuité

1. Le contrôle politique

Il est assuré essentiellement par le Parlement Européen. Celui-ci peut en effet censurer la Commission sur sa gestion, c'est-à-dire notamment sur sa carence à prendre les initiatives nécessaires pour assurer la continuité normative (art. 144) ou la continuité financière (refus de décharge — art. 206 ter CEE —) de la Communauté.

2. Le contrôle judiciaire

Les voies de recours instituées par les traités constituent un aspect non négligeable de la garantie de continuité du service public communautaire, pour laquelle la Cour de Justice joue un rôle décisif.

Ainsi, les discontinuités peuvent être connues dans le cadre :

a. du recours en carence (art. 175) ouvert aux Etats membres et aux autres institutions contre l'abstention de statuer, du Conseil ou de la Commission, en violation du traité,

b. du recours en constatation de manquement (art. 169 et 170) qui vise le manquement d'un Etat membre à se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du traité ou des actes qui en dérivent ; ce recours est abondamment illustré par les infractions que la Commission soumet à la Cour,

c. du recours en interprétation ou en appréciation de validité (art. 177) qui permet au juge national de comprendre la portée du droit communautaire — s'il existe — et de régler tout conflit entre une norme communautaire et une norme nationale ou de statuer en dépit de l'absence d'une norme communautaire.

Par ailleurs, la Cour de Justice assure la propreté de l'ordre juridique communautaire en annulant les actes illégaux d'une part et elle assure d'autre part la continuité de l'ordre juridique communautaire notamment :

— en comblant les lacunes ou en répartissant les rôles des autorités compétentes pour les combler,

— en garantissant l'uniformité de l'interprétation,

— en prenant des mesures provisoires (art. 186 CEE) ou en ordonnant le sursis à l'exécution de l'acte attaqué bien que les recours n'aient en principe pas d'effet suspensif (art. 185 CEE),



— en développant sa jurisprudence sur le principe de la sécurité juridique et sur la rétroactivité exceptionnelle des actes communautaires.

Le contrôle judiciaire de la continuité normative des CE est assuré indirectement par le juge national et par les particuliers, ces derniers pouvant demander aux premiers l'application du droit communautaire, même si une loi nationale existe (en contravention avec ce droit) ou si le droit communautaire n'a pas encore été transposé. La Cour de Justice a confirmé ce rôle prééminent du juge national dans l'affaire Simmenthal 106/77 (Rec. 1978, p. 629) où elle a déclaré que :

« le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'*assurer le plein effet de ces normes* en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il y ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel ».

VII. — Conclusion

Que ce soit sur le plan normatif ou financier, ou sur le plan opérationnel, la Communauté a été et s'est dotée de mécanismes destinés à sauvegarder sa continuité.

Le blocage du Conseil ou les conflits entre les institutions, comme les velléités anti-communautaires de cer-

tains Etats membres ont démontré l'utilité de ces mécanismes d'une part et la nécessité d'une révision et d'une amélioration des équilibres fonctionnels de la Communauté.

Aussi, peut-on noter avec un grand intérêt certaines dispositions du Projet de Traité d'Union Européenne, qui contribueront éventuellement à garantir la continuité normative. Ainsi le dédoublement de l'autorité législative devrait-il permettre l'adoption de la loi par l'une des deux branches lorsque l'autre ne statue pas dans les délais (art. 38 § 5).

L'examen des différents éléments qui peuvent contribuer à l'élaboration d'une théorie de la continuité du service public communautaire montre à notre avis que l'on ne peut transposer directement, du fait de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, les théories issues des droits constitutionnels et administratifs nationaux. Par ailleurs, il ne semble pas que le principe du « changement exceptionnel de circonstances » reconnu en droit international puisse être appliqué dans l'interprétation de l'ordre juridique communautaire ? Sa reconnaissance ne serait-elle pas la négation du principe de continuité du service public communautaire d'une part et la négation d'autre part du caractère définitif et irréversible des compétences attribuées à la Communauté ?

Finalement, un des traits du système communautaire est sa flexibilité, car la continuité peut être affectée temporairement pour prendre en compte un intérêt national vital ou des conditions nationales particulières, prévenant ainsi la rupture qu'un système trop rigide ne pourrait éviter.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers

Lors de sa session du 16 septembre 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. Philippe Didier-Courbin, actuellement membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers*, membre titulaire en remplacement de Madame Nicole Loraux pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 7 octobre 85.

Il a également nommé Madame Nicole Quivron, Conseillère infirmière à la Direction Générale de la Santé, comme membre suppléant du Comité sous rubrique, en remplacement de M. Philippe Didier-Courbin, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 7 octobre 1985.

Lesotho

Le 27 septembre 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Paul Khotso Moonyane désigné par le Gouvernement du Royaume du *Lesotho* comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur A.L. Thoahlane.

Liban

Le 17 septembre 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Saïd Al-Asaad, désigné par le Gouvernement de la *République libanaise*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Samir El-Khoury.

II. — Activités communautaires

ANNÉE INTERNATIONALE DE LA JEUNESSE

A l'occasion de l'année internationale de la jeunesse, la Commission a fait le point sur l'état d'avancement des actions en faveur des jeunes et a décidé de renforcer la politique de la jeunesse de la Communauté européenne.

Sur proposition de MM. Pfeiffer et Sutherland la Commission a adopté (juin 1985) un Mémorandum comportant des orientations politiques dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la formation professionnelle des jeunes.

Ce Mémorandum insiste sur la nécessité d'une croissance économique créatrice d'emplois, complétée par une promotion des ressources humaines de la Communauté. En particulier, la Commission se propose d'entreprendre, dans les 12 mois à venir, des actions pour :

- maximiser le potentiel de création d'emplois lié à une redistribution du travail ;
- améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi, notamment au niveau local ;
- permettre à tous les jeunes de mieux maîtriser les nouvelles technologies avant d'entrer sur le marché du travail ;
- assurer une coopération plus étroite entre les établissements d'enseignement supérieur et l'industrie ;
- accroître la mobilité professionnelle et géographique des jeunes ;
- aider les jeunes défavorisés ;
- exploiter la diversité culturelle de la Communauté.



Ce Mémorandum de la Commission sera transmis pour information au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social.

**

Dans son Mémorandum, la Commission constate que la situation des 48 millions de jeunes de 15 à 25 ans que compte la Communauté reste préoccupante. Plus de 5 millions d'entre eux sont chômeurs, dont 1,5 million depuis plus d'un an. Leur taux de chômage est trois fois supérieur à celui des autres membres de la population active. Si 18 millions de jeunes exercent un emploi, beaucoup d'entre eux ont cependant peu de choix sur le marché du travail et ils ne peuvent aller au bout de leurs potentialités. Certains groupes sont encore plus défavorisés : les jeunes femmes (dont le taux de chômage est supérieur à 22 %, contre 20 % pour leurs homologues masculins), les enfants des travailleurs migrants et les jeunes handicapés.

La Communauté européenne ne peut survivre dans la concurrence internationale que si elle produit des biens et services de qualité et à haute valeur ajoutée. Dans ce contexte, il est à noter que les taux de scolarisation au Japon et aux Etats-Unis sont nettement supérieurs à celui de la Communauté : respectivement 30 et 60 % par rapport à 25 % pour l'ensemble des Etats membres. En outre, la Communauté ne compte que 15 ingénieurs et chercheurs pour 10 000 habitants alors qu'aux Etats-Unis et au Japon ce rapport est supérieur à 30. Enfin, les étudiants américains et japonais font partie de grandes communautés intellectuelles nationales, tandis que la mobilité des étudiants européens est faible : moins de 1 % de ces derniers effectuent une période d'étude dans un autre Etat membre que le leur.

Sur le plan de l'éducation et de la promotion professionnelle, la situation appelle également un profond changement : il convient non seulement d'accroître le nombre de techniciens, ingénieurs et chercheurs, mais aussi d'assurer une large diffusion de la compréhension et de la maîtrise des diverses technologies, et de promouvoir une conscience plus claire de l'identité européenne, particulièrement chez les étudiants et les diplômés dont nombre d'entre eux assumeront ultérieurement des responsabilités.

Stratégie

Face à cette situation, la Commission préconise une politique qui vise à multiplier les choix offerts aux jeunes en matière d'emploi, d'éducation et de formation. Les éléments principaux de cette stratégie sont les suivants :

— La clé d'une amélioration durable et tangible de la situation des jeunes réside dans une relance économique conduisant à une plus forte croissance, davantage créatrice d'emplois.

— Tous les jeunes devront posséder les bases d'une compréhension des nouvelles technologies de l'information et des communications. Cette « nouvelle alphabétisation » de la société de l'information doit être intégrée dans l'ensemble des programmes de formation professionnelle.

— Comme des emplois à temps réduit sont à préférer à une dépendance prolongée de l'aide de l'Etat, il faut maximiser les approches innovatrices de redistribution du travail.

— D'importants efforts sont nécessaires pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, particulièrement au niveau local, pour créer des emplois et offrir aux jeunes des possibilités d'éducation et de formation, en favorisant l'égalité des chances entre toutes les catégories de jeunes (garçons et filles, handicapés, jeunes migrants).

— Les établissements d'enseignement supérieur doivent coopérer plus étroitement avec l'industrie pour identifier les besoins de personnels spécialisés et y répondre.

— Il faut accroître la mobilité, tant géographique que professionnelle.

— Aucun jeune ne devrait être laissé sans emploi pendant plus de 12 mois, sans une action directe lui offrant au moins une expérience de travail, ainsi que des activités d'éducation ou une formation.

Sur base de cette stratégie, la Commission entend renforcer et approfondir l'action communautaire dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi des jeunes. Dans les 12 mois à venir, elle se propose de lancer un certain nombre d'actions ponctuelles, dont les plus importantes sont les suivantes :

— développer la mobilité et les échanges d'étudiants et d'enseignants, quelles que soient leurs disciplines. Sur ce plan, l'objectif visé est de doubler d'ici 1991 le nombre des universités déjà impliquées dans des activités de ce genre (600 seulement aujourd'hui sur un total possible de 3 500 établissements d'enseignement supérieur) et de décupler la mobilité des étudiants qui ne concerne actuellement que 1 % d'entre eux ;

— lancer un programme stimulant la coopération entre universités et industries, en particulier en apportant un appui au placement d'étudiants dans des entreprises d'autres pays de la Communauté ;

— introduire dans les programmes de formation bénéficiant du soutien du Fonds social, une priorité en faveur des programmes consacrant 40 heures de formation aux nouvelles technologies ;

— compléter le programme actuel d'échanges de jeunes travailleurs par des mesures touchant notamment des jeunes défavorisés et ceux qui proviennent des régions périphériques de la Communauté ;

— promouvoir l'enseignement des langues étrangères.

ANNEXE

Données statistiques sur la situation des jeunes

	Part des jeunes de moins de 25 ans dans le chômage total (décembre 84)	Taux de chômage des jeunes (avril 1984)	% des 20/24 ans dans l'enseignement supérieur (1982)	Nombre de scientifiques et d'ingénieurs par 10 000 habitants
Belgique	35,2	22,7	27,8	14
Danemark	25,3	17,3	28,4* (1981)	12
France	44,1	20,9	26,9	14
République Fédérale d'Allemagne	24,6	11,6	30,2	21
Grèce	—	28,8	16,9 (1979)	3
Irlande	30,8	25,1	22,4 (1981)	8
Italie	47,6	33,1	25,4	9
Luxembourg	47,4	7,7	2,6*	—
Pays-Bas	38,8	21,6	31,4	20
Royaume-Uni	38,8	19,7	19,4	15,5
CEE	38,8	20,8	25,7	14,5
USA	38,1	—	58,0	30
Japon	20,4	—	30,0	42

* Le Luxembourg ne dispose pas d'établissement supérieur au-delà de la première année d'université.

PROGRAMME D'ÉDUCATION DU CONSOMMATEUR DANS L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE

La Commission des Communautés européennes estime que les problèmes de la consommation doivent être pris en considération dans l'éducation des enfants et des adolescents de la Communauté, non seulement pour les initier aux choix de consommation et aux décisions d'achat, mais également pour leur faire prendre conscience de leurs droits et de leurs responsabilités en tant que consommateurs. Elle a donc soumis (juillet 1985) au Conseil un projet de résolution concernant l'éducation du consommateur dans l'enseignement primaire et secondaire.

Cette résolution prévoit que les Etats membres sont tenus d'assurer l'introduction progressive de la dimension « éducation du consommateur » dans les programmes scolaires, afin que celle-ci puisse être dispensée de manière systématique à l'ensemble des élèves durant la scolarité obligatoire. L'introduction de cette dimension nouvelle n'impliquerait pas nécessairement la création d'une discipline supplémentaire mais pourrait être envisagée dans le cadre de disciplines existantes. Cette éducation aurait pour objet de sensibiliser les adolescents à de nombreux aspects de leur vie de consommateur en les initiant, par exemple, aux problèmes de la nutrition à la portée des contrats intéressant les consommateurs ; aux moyens de recours et de réparation des dommages et aux possibilités de consultation et de représentation des organisations de consommateurs.

Au niveau communautaire, la Commission propose qu'il soit procédé à des échanges de vues sur les expériences menées dans le domaine de la formation et du matériel pédagogiques pour l'éducation des consommateurs. Elle envisage également de prendre elle-même diverses initiatives dans ce domaine.

Elle souhaite notamment apporter son aide financière à la réalisation d'expériences pilotes nationales et régionales de formation des enseignants ; effectuées en liaison avec les autorités compétentes des Etats membres, ces expériences porteraient à la fois sur la formation initiale de jeunes enseignants et sur le perfectionnement d'enseignants déjà en service, et se dérouleraient sous forme de séminaires ou de séances régulières réparties sur plusieurs mois. La définition de leur contenu incomberait aux institutions intéressées. La Commission entend encourager parallèlement le développement d'enseignements universitaires consacrés aux problèmes de la consommation, particulièrement dans les disciplines de l'économie et du droit.

Le matériel pédagogique devant être adapté aux besoins spécifiques des différents types d'enseignement et de chaque situation nationale ou régionale, la Commission envisage de contribuer à la publication et à la production de documents et de matériels pédagogiques au niveau national ou régional. Le soutien financier de la Commission pourrait aussi être consacré à des travaux de traduction et d'adaptation. La Commission projette déjà de publier un dossier d'information présentant des exemples concrets concernant les règles et les symboles utilisés au niveau communautaire pour l'étiquetage des produits.

Entre 1979 et 1984, la Commission a mené un certain nombre d'expériences pilotes en matière d'éducation des consommateurs dans plusieurs Etats membres. Ces expériences ont fait apparaître que l'insertion de la dimension « problèmes de la consommation » dans l'enseignement primaire et secondaire ne nécessitait pas l'introduction d'une matière nouvelle et pouvait faire l'objet d'une approche pluridisciplinaire. La proposition de la Commission au Conseil se fonde en partie sur les enseignements tirés de ces expériences.

ALIMENTS POUR NOURRISSONS ET SUBSTITUTS AU LAIT MATERNEL

Au début de cette année, la Commission a présenté au Conseil une proposition de directive du Conseil concernant les aliments pour nourrissons et les « laits de suite », c'est-à-dire substituts au lait maternel. Son but est de rapprocher les législations des Etats membres en ce qui concerne la composition de ces préparations, leur étiquetage et la publicité. En même temps, la Commission a présenté un rapport sur l'alimentation des nourrissons et l'application du code international de

commercialisation des produits utilisés comme substituts au lait maternel. Un projet de résolution du Conseil a également été approuvé pour inciter les fabricants de la Communauté à respecter le code international dans les pays en voie de développement.

Si la Commission s'intéresse au problème de l'alimentation des nourrissons c'est en vertu du pouvoir réglementaire de la Communauté en matière de qualité des aliments, notamment de ceux qui sont plus destinés aux nourrissons et aux jeunes enfants. Le projet de directive a été élaboré dans le cadre de la directive 77/94 sur les denrées alimentaires destinées à une alimentation spécifique.

En l'élaborant, la Commission s'est inspirée du programme communautaire de protection des consommateurs, en tenant particulièrement compte de la protection de la mère et de l'enfant.

Préparations pour nourrissons et laits de suite

Lors de l'élaboration de la présente proposition de directive (juillet 1985) la Commission a pris pour base les recommandations du comité scientifique de l'alimentation. Les travaux de ce comité ont été appuyés par des experts gouvernementaux.

La proposition de directive comporte des dispositions relatives à l'élaboration des préparations pour nourrissons. Les produits doivent comporter toute une série de substances minérales, de vitamines, d'acides aminés et d'autres composés azotés pour répondre aux exigences élevées de l'alimentation des nourrissons. Ainsi a-t-on fixé des minima et des maxima en matière de calories, de vitamines, etc. et stipulé que seuls certains hydrates de carbone peuvent être utilisés.

Selon la directive, l'emploi de termes comme « humanisé », « maternisé » « adapté » etc., qui pourraient faire croire que ces produits sont d'une qualité supérieure à d'autres, est interdit sur l'étiquetage.

L'étiquetage doit attirer l'attention sur le caractère préférable de l'allaitement au sein et sur le fait que le produit ne peut être utilisé pour l'alimentation des nourrissons que sur le conseil de personnes qualifiées dans le domaine de la médecine, de l'alimentation ou des produits pharmaceutiques.

Commercialisation

Selon le rapport de la Commission, c'est à la fin des années 70 que les discussions relatives à l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge ont commencé, à l'initiative de différentes organisations non gouvernementales qui ont attiré l'attention sur la promotion commerciale des substituts au lait maternel, au détriment de l'allaitement au sein, et qui ont souligné des effets de cette pratique sur la santé des nourrissons, surtout dans les pays en voie de développement.

Les fabricants ont adopté un code de conduite concernant la publicité que la Commission considère comme un instrument utile pour réglementer les pratiques de commercialisation.

Il faut veiller à ce que les pratiques de commercialisation utilisées dans les pays en voie de développement ne découragent par les mères d'alimenter leur nourrisson au sein. Les autorités compétentes de ces pays sont par conséquent responsables du respect de ce principe. La Commission est prête à offrir ses services en cas d'infraction. Les délégations de la Commission dans les pays en voie de développement devraient y contribuer.

En octobre 1979, l'OMS et l'UNICEF ont organisé une réunion conjointe avec la participation de représentants des pays industrialisés et des pays en voie de développement, des secteurs industriels intéressés, des organisations non gouvernementales et de groupes d'experts. La Commission des Communautés européennes était également représentée. Cette réunion a permis l'adoption d'un code international destiné essentiellement à assurer l'éducation et l'information du grand public, des mères et du personnel sanitaire, en vue d'informer les systèmes de soins de santé, de définir les pratiques de commercialisation des substituts au lait maternel, leur étiquetage et la qualité de ces substituts. Les Etats membres assumeront la responsabilité



de l'information et de l'éducation du grand public et il incombera à la Communauté d'arrêter des directives relatives à la qualité et à l'étiquetage.

La Commission a proposé une résolution du Conseil pour inciter les fabricants de la Communauté à respecter ce code international.

UNE NOUVELLE IMPULSION POUR LA POLITIQUE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS

La Commission européenne a approuvé (juin 1985), une communication au Conseil des Ministres en vue de donner une nouvelle impulsion à la politique communautaire de protection des consommateurs. Cela fait maintenant dix ans que la Communauté s'est engagée à mener une politique spécifique pour protéger les intérêts des consommateurs. Les progrès ont été lents et la Commission estime que le moment est venu de prendre de nouvelles initiatives.

Les nouvelles initiatives poursuivent trois grands objectifs :

- les produits vendus dans la Communauté devraient répondre à des normes de santé et de sécurité acceptables ;
- les consommateurs devraient être en mesure de profiter du marché commun ;
- les intérêts des consommateurs devraient être pris davantage en considération dans les autres politiques communautaires.

Le programme mettra l'accent en particulier sur l'amélioration de la sécurité des enfants et sur l'introduction, dans la réglementation concernant la sécurité des produits, de procédures améliorées pour la protection du consommateur. Des mesures seront aussi proposées pour sauvegarder les intérêts économiques du consommateur — par exemple en faisant disparaître les clauses abusives des contrats — et des propositions appropriées seront faites en ce qui concerne les ventes par l'intermédiaire de systèmes de vidéotex et le transfert de fonds électronique. La Commission étudie le jeu des garanties applicables aux marchandises achetées dans un autre Etat membre et a l'intention de publier des guides destinés à informer les consommateurs sur leurs droits d'effectuer des achats dans d'autres pays de la Communauté.

La communication est accompagnée d'un calendrier pour les actions nouvelles. Ces actions compléteront celles qui sont envisagées dans le programme de la Commission relatif à l'achèvement du marché intérieur. Dans un premier temps, la Commission prépare des propositions dans les domaines suivants : modification de la réglementation concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, classification, emballage et étiquetage des substances dangereuses à usage ménager, réglementation des contrats de voyage à forfait, et introduction de l'éducation des consommateurs dans les écoles primaires et secondaires.

Normes de santé et de sécurité acceptables

Le consommateur a le droit d'exiger que les marchandises circulant sans restriction dans le marché commun soient des produits sûrs ; la *sécurité des produits* est donc une exigence de base de la réalisation du marché intérieur. Bien que la jurisprudence de la Cour de justice ait permis d'éliminer un certain nombre d'entraves aux échanges déguisées en mesures de protection des consommateurs, la Cour a statué avec prudence à chaque fois que des barrières nationales sont motivées par des considérations de santé ou de sécurité. Dans ce genre de cas, le droit communautaire est nécessaire pour assurer des normes communes.

Il faudra pour cela compléter et actualiser les textes existants et couvrir des produits non encore visés par des prescriptions communautaires selon la liste qui figure dans le Livre blanc sur le marché intérieur. En ce qui concerne les consommateurs, les domaines prioritaires sont les véhicules automobiles, les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques, les produits d'entretien ménager, les jouets, les cosmétiques et les textiles.

La Commission envisagera des mesures au niveau communautaire pour faciliter ou améliorer les procédures — qui existent déjà dans certains Etats membres — visant à imposer des restrictions ou des interdictions en ce qui concerne la mise sur le marché de certains produits considérés comme n'étant pas sûrs et à faire obligation aux fabricants de produire et de commercialiser des produits sûrs.

Dans le cadre d'un effort majeur en vue d'améliorer la *sécurité des enfants*, la Commission chargera les organismes européens de normalisation d'examiner les équipements destinés aux enfants, tels que les voitures et lits d'enfants, les parcs, le matériel à écrire, à dessiner et à colorier, etc., dont il est apparu qu'ils présentaient des risques évitables (par exemple, landaus instables).

Des propositions seront également présentées en vue d'interdire la fabrication de jouets ou de produits analogues qui, en raison de leur goût ou de leur forme, pourraient être confondus avec des aliments.

Des mesures spéciales seront prises en vue d'assurer la sécurité des enfants, en particulier une conférence sur les risques d'empoisonnement chez l'enfant et une campagne communautaire sur la prévention des accidents auxquels les enfants sont exposés. La Commission étudiera la nécessité éventuelle de normes plus strictes, par exemple en matière de fermetures de sécurité et de symboles de danger sur les substances chimiques dangereuses et les produits pharmaceutiques.

Près de 25 % des accidents dans lesquels sont impliqués des produits de consommation sont causés par l'utilisation d'*équipements sportifs* ; la Commission s'interrogera sur l'opportunité d'une action communautaire dans ce domaine. Par ailleurs, des initiatives seront prises pour prévenir les risques que présentent les *produits de contrefaçon*.

Profiter du Marché commun

Si l'on veut que le Marché commun soit pleinement efficace, il faut faire en sorte qu'il soit plus facile aux consommateurs d'acheter des produits dans d'autres pays pour les utiliser chez eux, de les faire réparer comme s'il s'agissait de produits locaux et d'obtenir le traitement approprié de leurs réclamations. Les consommateurs doivent être protégés contre les *clauses abusives* dans des contrats qui sont parfois rédigés dans une langue étrangère, et la Commission formulera des propositions qui donneront les garanties nécessaires.

La directive sur le *crédit à la consommation*, qui fait déjà l'objet de discussions au Conseil, marquera une étape importante en donnant aux consommateurs la liberté d'acheter des produits à tempérament dans d'autres Etats membres. Elle sera complétée par une nouvelle proposition visant à uniformiser la présentation des charges dont les crédits sont assortis, de façon à permettre aux consommateurs de comparer les offres de crédit. Il y aura par exemple une manière harmonisée d'exprimer les conditions de crédit mensuelles sous la forme d'un taux annuel.

La Commission envisage aussi de présenter une proposition traitant de la *publicité déloyale et comparative* et étudie les implications des *nouvelles technologies de l'information*. Il s'agit notamment des problèmes que posent au consommateur les commandes passées par vidéotex, le consommateur devant avoir la certitude que l'information transmise à domicile est exacte, et le transfert de fonds électronique, pour lequel il pourrait se révéler nécessaire d'adopter des mesures pour protéger le consommateur en cas de facturation incorrecte, de non-livraison des produits commandés électroniquement, de livraison de produits défectueux ou d'accès illicite au compte bancaire du consommateur.

Les *garanties* relatives à des biens de consommation durables devraient être honorées dans le pays du domicile du consommateur même si les biens ont été achetés dans un autre pays. La Commission présentera des propositions sur le jeu des garanties et le service après-vente et ces propositions feront entre autres obligation d'indiquer les prix des services.

La Commission considère que les *importations parallèles* peuvent contribuer utilement à réduire les écarts de prix exces-

sifs pour un même produit d'un Etat membre à un autre, mais elle constate que peu de gens savent en fait qu'ils ont le droit d'acheter dans d'autres pays ; c'est pourquoi elle a l'intention de publier des guides pour informer les consommateurs sur ces droits. Ces guides seront complétés par des informations régulières sur les prix, par des conseils pratiques sur les produits à acheter et les lieux où se les procurer et par une comparaison des prix nationaux moyens.

Dans le cadre de son programme d'action en matière de *tourisme*, la Commission envisage l'harmonisation des législations sur les voyages à forfait, la normalisation des informations sur les hôtels et une charte des droits du touriste. Une recommandation sur la sécurité des hôtels en matière d'incendie fait actuellement l'objet de discussions au Conseil. La Commission accomplit en outre des efforts pour encourager l'étalement des vacances et abaisser les tarifs aériens.

La Commission favorisera l'éducation des consommateurs en organisant des conférences, en éditant des publications, en coopérant avec les médias et en soutenant les initiatives prises par les organisations de consommateurs en matière d'éducation.

Prise en considération des intérêts des consommateurs dans d'autres politiques

La Commission fera en sorte d'étendre et de renforcer les procédures de consultation avec les organisations de consommateurs, notamment dans le domaine des transports et de l'environnement, de sorte que le point de vue des consommateurs puisse être adéquatement pris en considération dans les mesures communautaires qui affectent sensiblement leurs intérêts.

NOUVEAU PROGRAMME PLURIANNUEL DE RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT (1986-1990)

La Commission a adopté (juillet 1985) une proposition de décision du Conseil concernant trois programmes pluriannuels de recherche et de développement dans le domaine de l'environnement pour la période 1986-1990.

Les principaux objectifs de ces programmes sont les suivants :

- établir une base, scientifique, pour la réalisation de la politique communautaire en matière d'environnement ;
- promouvoir la recherche fondamentale à long terme sur les problèmes d'environnement importants ;

Les trois programmes concernent la R&D dans les domaines de la protection de l'environnement, de la climatologie : des risques technologiques majeurs. Ils couvrent ensemble toute la gamme des principales questions concernant l'environnement dans la Communauté. Ces problèmes et ces questions ignorent les frontières et il est évident qu'ils doivent être considérés et évalués au niveau communautaire.

Les crédits nécessaires à ces trois programmes sont les suivants :

	MECU
— protection de l'environnement	65
— climatologie	25
— risques technologiques majeurs	15
soit un total de 105 MECU pour la période de 5 ans allant de 1986 à 1990.	

Les programmes seront réalisés par le biais de la recherche contractuelle, des actions concertées et d'autres activités (évaluations, échanges de scientifiques, formation, etc...), avec une participation communautaire allant jusqu'à 50 %. Ces actions compléteront les recherches menées en matière d'environnement par les Centres communs de recherche. Les pays tiers européens peuvent s'y associer.

Le programme de recherche et de développement dans le domaine de la protection de l'environnement est la suite logique des trois programmes précédents dans ce domaine. Toutefois,

après avoir servi de base scientifique à une action communautaire très urgente en matière d'environnement depuis une dizaine d'années, le nouveau programme accorde maintenant la priorité au soutien scientifique à apporter aux politiques de prévention et d'anticipation en matière d'environnement, dans lesquelles la Communauté est pleinement engagée.

Une attention toute particulière sera ainsi accordée à la recherche et au développement en matière de lutte contre la pollution et à la mise au point de technologies propres ce qui contribuera non seulement à protéger l'environnement mais aura aussi des effets positifs sur la compétitivité de l'industrie et sur l'emploi.

La recherche sur le fonctionnement des écosystèmes naturels critiques sera également renforcée, rendant ainsi la gestion de l'environnement plus efficace et plus proche des principes d'un développement acceptable.

Le programme de recherche et de développement en matière de climatologie concerne l'une des interactions homme/environnement les plus critiques. Comme l'existence et les ressources de l'homme dépendent manifestement du climat, il est capital de comprendre l'influence qu'exerce l'homme sur le climat et de prévoir quels seront les effets des changements climatiques. Le programme proposé renforcera la recherche et le développement communautaires dans ce domaine et s'y attaquera tout particulièrement. Le problème le plus grave à cet égard est peut-être l'effet des activités humaines sur le climat en raison de l'accroissement de la concentration de dioxyde de carbone (CO₂) dans l'atmosphère.

Le nouveau programme sur les risques technologiques majeurs est motivé par les préoccupations croissantes causées par la récente série de catastrophes d'origine chimique ou pétrochimique (Mexico, Bhopal et bien d'autres). Son but est de soutenir l'application de la directive CE de 1982 sur les risques d'accidents majeurs liés à certaines activités industrielles. La recherche sera encouragée, en coopération avec l'industrie et avec des experts scientifiques compétents, afin d'améliorer la prévention, la prévision et la gestion des accidents majeurs qui peuvent se produire aux stades de la production, du stockage ou du transport de substances dangereuses (explosions de gaz ou de poussières, incendies catastrophiques, nuages toxiques, etc.).

ACTION COMMUNAUTAIRE VISANT À RÉDUIRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (juillet 1985)

Dans sa lutte pour la réduction de la pollution atmosphérique dans la Communauté européenne, la Commission a proposé de réduire encore la teneur en soufre des gasoils utilisés dans les installations de chauffage central domestique, ainsi que dans d'autres installations fixes et dans les véhicules.

Le gasoil représente environ 6 % du total des émissions de SO₂ et la nouvelle proposition réduira cette proportion d'un quart environ.

Tout en cherchant les moyens de s'attaquer à ces sources spécifiques de pollution atmosphérique, la Commission fixe des valeurs limites pour les polluants atmosphériques. Si ces limites sont dépassées, il est évident qu'il faut prendre des mesures pour les réduire. La Commission vient de décider de ne pas proposer de valeurs limites à long terme pour le dioxyde d'azote pour lequel des valeurs à court terme sont déjà établies. Elle réclame une mise en œuvre plus efficace du système d'expérimentation des valeurs limites pour le dioxyde de soufre et les particules en suspension dans l'atmosphère.

1. Réduction proposée pour la teneur des gasoils en soufre

La Commission des Communautés européennes a proposé au Conseil des Ministres de réduire la teneur en soufre du gasoil utilisé dans les installations de chauffage central domestique, ainsi que dans d'autres installations fixes et dans les véhicules. Les propositions de la Commission devraient permettre



une réduction globale de 20 à 25 % des émissions dioxyde de soufre provenant de cette source.

Le gasoil représente actuellement 6 % environ des émissions totales de dioxyde de soufre dans toute la Communauté, mais près de 14 % au Luxembourg, 10 % au Danemark, 9 % en Allemagne, quelque 8 % en France, aux Pays-Bas et en Grèce, 7 % en Italie, 2,3 % au Royaume-Uni et 2 % en Belgique.

La valeur limite actuelle de la teneur en soufre pour les deux catégories de gasoil admise s'élève à 0,5 % et 0,3 %, le pourcentage le plus élevé étant retenu pour les zones qui sont soumises à une moindre pollution provenant de cette source. La Commission propose maintenant que les gasoils ne puissent pas avoir une teneur en soufre supérieure à 0,3 %, un pourcentage de 0,2 % pouvant être fixé pour certaines zones connaissant de graves problèmes d'environnement comme l'Allemagne. Les Etats membres ne sont pas habilités à fixer une valeur limite plus faible.

En présentant ses propositions, la Commission fait remarquer que même si les gasoils ne représentent qu'une part relativement mineure des émissions totales de SO_2 , ils jouent encore un rôle non négligeable dans l'apparition de problèmes spécifiques tels que la corrosion des matériaux et la dégradation de l'environnement urbain. De plus, dans certaines conditions météorologiques, les risques existent pour la santé à cause particulièrement de la combustion de gasoil pour le chauffage domestique. La valeur moyenne de la teneur en soufre a été en diminuant au cours de ces dernières années, mais si des mesures appropriées ne sont pas prises tout de suite, la Commission craint qu'une disponibilité plus limitée de pétrole à faible teneur en soufre ne puisse à terme faire remonter cette valeur vers 0,5 %.

2. Limitation à long terme des valeurs pour le dioxyde d'azote (NO_2)

La Commission avait été invitée par le Conseil de Ministres l'année dernière à décider s'il fallait fixer une valeur limite à long terme pour le dioxyde d'azote répandu dans l'atmosphère. Sur la base du rapport d'un groupe d'experts, la Commission a décidé que la fixation de cette valeur limite générale à long terme ne semblait pas opportune étant donné l'insuffisance des connaissances scientifiques permettant de déterminer ces valeurs.

Une directive est déjà en vigueur pour ce qui concerne la valeur limite à court terme des émissions de NO_2 .

Elle prévoit une base d'action générale de la Communauté. Les décisions prises par le Conseil en ce qui concerne le gaz d'échappement des véhicules (approuvées déjà par 9 Etats membres au Conseil) ainsi que la pollution atmosphérique provenant de grandes installations de combustion devraient réduire de manière substantielle les émissions de NO_2 — de l'ordre de 15 à 30 % entre aujourd'hui et 1966, selon les estimations de la Commission.

La Commission estime qu'une politique cohérente de réduction des niveaux globaux d'émission est le moyen le plus approprié pour lutter contre la pollution atmosphérique et elle invite les Etats membres à adopter les propositions qui sont toujours en attente devant le Conseil.

3. Valeurs limites pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension

De l'avis de la Commission, la mise en œuvre de la directive communautaire qui fixe les valeurs limites pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension en est à un stade « rien moins que satisfaisant ». Dans le premier rapport annuel relatif à cette directive, la Commission analyse dans quelle mesure les Etats membres ont mis en place le réseau nécessaire permettant de mesurer la présence de ces polluants dans l'atmosphère et pris des mesures pour améliorer les conditions lorsque les limites ont été dépassées.

Le rapport fait ressortir la nécessité d'une amélioration de la coopération et de la coordination entre les Etats membres et la Commission de sorte que celle-ci puisse surveiller et contrôler plus efficacement l'application et la mise en œuvre de ladite directive.

La Commission considère cette directive comme une épreuve décisive pour l'engagement des Etats membres envers la politique de l'environnement. Elle décidera de l'action future à entreprendre, compte tenu des informations qui devront lui être fournies selon ce qui est prévu dans cette même directive.

LIMITATION DES ÉMISSIONS DE GAZ PAR LES VÉHICULES À MOTEUR

La Commission européenne a adopté (juin 1985) des propositions détaillées fixant des normes plus strictes en matière d'émission de gaz par les véhicules à moteur. Ces propositions vont être transmises au Conseil des Ministres, qui devra prendre des décisions avant la fin du mois de juin 1985 sur les valeurs limites pour les émissions de gaz par les véhicules à moteur. Ces propositions modifieront la directive actuelle n° 70/220/CEE, relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant les mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur.

Les propositions de la Commission sont présentées dans le cadre des directives arrêtées lors de la réunion du Conseil des Ministres du 20 mars 1985. Elles permettront d'obtenir une réduction complémentaire substantielle des niveaux d'émission de toutes les catégories de véhicules au cours des prochaines années, et apporteront une importante contribution à la lutte contre la pollution de l'environnement en Europe.

La Commission estime que ses propositions, si elles sont appliquées à l'ensemble du parc automobile de la Communauté, permettront de réduire d'environ 50 %, en passant de 3 tonnes à 1,5 tonne, les émissions d'oxyde d'azote, qui constitue le polluant le plus dangereux. Ces émissions seraient réduites de plus de moitié en Allemagne, de plus de 40 % en France, de plus de 45 % en Italie, et de 45-50 % au Royaume-Uni. Elles permettraient également d'obtenir d'importantes réductions des autres types d'émissions.

Le Conseil est parvenu à un accord de principe le 20 mars, sous réserve d'approbation par les gouvernements danois et grec. Les Ministres se sont engagés à fixer de nouvelles normes d'émission européennes, qui seront adaptées par catégories de véhicules à moteur, de sorte que leur effet sur l'environnement européen soit équivalent à celui des normes en vigueur aux Etats-Unis, compte tenu des différences observées en ce qui concerne le type d'utilisation de chaque catégorie. Ils ont par ailleurs arrêté un calendrier pour l'introduction des nouvelles limites concernant les différentes cylindrées.

Le cycle d'essais et les normes européennes

Les normes européennes sont fixées par référence à un cycle d'essais européen, conforme aux conditions de circulations dans les centres urbains en Europe, qui diffèrent naturellement des conditions de circulation observées en Amérique.

Le niveau des émissions automobiles sera évalué pendant ce cycle d'essais, en effectuant des mesures sur trois catégories de polluants : le monoxyde de carbone (CO), les hydrocarbures plus les oxydes d'azote ($\text{HC} + \text{NO}_x$) et l'oxyde d'azote seul (NO_x) en grammes émis par test. Les valeurs limites fixées dans la législation communautaire actuelle couvrent ces trois polluants.

Le cycle d'essais européen sera réexaminé avant 1987, afin d'y incorporer des séquences de conduite en dehors des centres urbains.

Les normes européennes proposées

Les propositions adoptées par la Commission couvrent les trois catégories de cylindrées arrêtées par le Conseil du mois de mars : véhicules ayant une cylindrée supérieure à 2 000 cm³, véhicules ayant une cylindrée de 1 401 cm³ à 2 000 cm³ et véhicules ayant une cylindrée inférieure à 1 400 cm³.

Véhicules ayant une cylindrée supérieure à 2 000 cm³

Il est possible d'obtenir des niveaux d'émission faibles pour des voitures de cylindrée supérieure à 2 000 cm³ en utilisant le convertisseur catalytique à triple effet. Le contrôle de combustion électronique, qui est nécessaire pour l'utilisation du convertisseur catalytique et du circuit fermé, tend à devenir rapidement un élément standard des voitures de cylindrée supérieure à 2 000 cm³. Les normes européennes pourront donc être introduites relativement tôt : au 1.10.88 pour les nouveaux modèles et au 1.10.89 pour les nouveaux véhicules, tout en laissant les délais nécessaires au perfectionnement du système du convertisseur catalytique à triple effet. Afin de définir des valeurs test, des données d'émission ont été recueillies sur 28 types de véhicules, sur la base d'essais effectués à la fois selon la procédure d'homologation américaine et selon la procédure du cycle européen.

Les valeurs limites ont ensuite été déterminées de façon à éviter que les normes européennes n'excluent les véhicules déclarés conformes selon les normes américaines. Les valeurs limites suivantes ont donc été proposées :

CO : 25 HC + NOx : 6.5 NOx : 3.5

Véhicules de cylindrées entre 1 400 cm³ et 2 000 cm³

Les convertisseurs catalytiques peuvent être utilisés pour réduire les taux d'émission de cette catégorie de véhicules, mais d'autres techniques, telles que celle du mélange pauvre, semblent pouvoir être utilisées dans un proche avenir, en assurant de faibles niveaux d'émission pour une dépense du même ordre, mais avec une diminution de la consommation de carburant. Le Conseil du 20 mars a donc décidé que le respect des normes européennes devrait pouvoir être assuré « à un coût raisonnable et par des moyens techniques différents... pour les voitures de cylindrées comprises entre 1 400 cm³ et 2 000 cm³, le respect des normes européennes devrait pouvoir être assuré par des techniques simples de combustion pauvre, combinées avec des catalyseurs d'oxydation ou des techniques de maîtrise des coûts comparables ».

Le système à injection et les contrôles électroniques ne constituent pas actuellement une caractéristique standard de la plupart des véhicules de cette catégorie ; en conséquence, même si les coûts étaient réduits grâce aux progrès techniques et aux économies d'échelle, le choix de valeurs limites identiques à celles qui sont fixées pour les voitures de cylindrée supérieure à 2 000 cm³ pourrait constituer une incitation moindre au développement d'un système européen de réduction des émissions combinant la diminution des émissions, la diminution de la consommation d'énergie et la diminution du coût. La Commission propose en conséquence l'adoption dans cette catégorie, de normes légèrement moins sévères que celles qui sont appliquées aux voitures de cylindrée supérieure à 2 000 cm³. Les limites proposées sont les suivantes :

CO : 30 HC + NOx : 8 NOx : 4

Ces nouvelles normes seront introduites au 1.10.91 pour les nouveaux modèles et au 1.10.93 pour les nouveaux véhicules.

Voitures de cylindrée égale ou inférieure à 1 400 cm³

Des normes européennes seront élaborées d'ici à 1987, sur la base d'une proposition de la Commission, et seront appliquées à partir du 1.10.93 (nouveaux modèles) ou du 1.10.94 (nouveaux véhicules). Cependant, des dispositions constituant une première application de ces normes européennes, seront appliquées à partir du 1.10.90 (nouveaux modèles) et du 1.10.91 (nouveaux véhicules) :

CO : 45 g/test HC + NOx : 15 g/test NOx : 6 g/test

NOUVEAU PROGRAMME PLURIANNUEL D'ACTION DE RECHERCHE SUR LES MATIÈRES PREMIÈRES ET MATÉRIAUX (1986-1989)

La Commission a adopté (juillet 1985) une proposition de décision du Conseil arrêtant un programme pluriannuel d'action de recherche sur les matériaux (matières premières et matériaux avancés) pour la période 1986-1989.

Le coût total de ce programme est estimé à 110 millions d'Ecus se répartissant comme suit :

Matières premières

- Matières premières primaires (exploration, technologie minière, traitement des minerais) 30 MECU
- Matières premières secondaires (recyclage des métaux non ferreux, recyclage et utilisation des déchets) 22 MECU
- Bois en tant que matière première renouvelable (production du bois, utilisation du bois) 20 MECU

Matériaux avancés

38 MECU

- Alliages métalliques
- Céramiques techniques
- Matériaux composites

Les crédits seront utilisés essentiellement pour des contrats de recherche à frais partagés (participation de la Communauté de 50 % au maximum) avec l'industrie, des laboratoires de recherche et des universités.

Le programme tient compte de toutes les phases du cycles des matériaux, de l'extraction minière ou de la production de bois à la fabrication de matériaux et au recyclage des déchets.

Le contenu du programme répond aux besoins actuels de l'industrie et il est le prolongement de programmes riches en résultats, menés dans les domaines des ressources minérales, de l'utilisation du bois, des céramiques techniques et du recyclage des déchets.

La proposition a été élaborée compte tenu de deux objectifs essentiels du programme-cadre communautaire pour la science et la technologie qui a été arrêté en 1983 : promouvoir la compétitivité industrielle et améliorer la gestion des ressources des matières premières.

Pour répondre aux besoins des industries extractives et métallurgiques européennes, la Communauté européenne doit promouvoir des actions de recherche destinées à aider et à développer ces éléments fondamentaux de l'économie.

En ce qui concerne la production et l'utilisation du bois, le programme vise à l'utilisation et à la garantie des ressources des forêts européennes dans le respect des critères écologiques ; en outre, les méthodes de transformation des produits du bois, y compris de la fabrication du papier, seront rationalisées.

En ce qui concerne le développement de matériaux avancés, la Communauté doit aider les industries concernées (pour la plupart, de petites et moyennes entreprises) à résister à la concurrence de leurs homologues aux Etats-Unis et au Japon qui bénéficient souvent de fonds publics importants.

Les matériaux avancés revêtent une importance particulière pour le développement technologique futur de la Communauté européenne. La science et la technique des matériaux avancent rapidement. Des matériaux tels que les céramiques techniques, les alliages légers et les matériaux composites conditionnent le développement ou la régression de nombreuses filières industrielles traditionnelles ou nouvelles. L'Europe doit être à la pointe du progrès dans ce domaine si elle veut rester compétitive dans des secteurs aussi divers que les transports, l'électronique, le secteur biomédical, etc. A quelques exceptions près, l'industrie communautaire n'est pas encore acquise à l'idée de se lancer dans tous les secteurs d'une recherche à long terme et à grande échelle sur les matériaux et n'est pas équipée pour le faire. C'est pourquoi le présent programme communautaire de développement de matériaux avancés revêt une importance fondamentale.



AMÉLIORATION DES PROCÉDURES RÉGISSANT LES ENTENTES ENTRE ENTREPRISES (1)

Poursuivant l'action systématique de mise à jour des procédures d'application des règles de concurrence en vue d'accroître leur efficacité et d'accélérer leur déroulement, la Commission vient de faire connaître les dispositions qu'elle a adoptées pour la notification d'ententes entre entreprises. En effet par règlement arrêté au début du mois d'août 1985, la Commission a introduit un nouveau formulaire de notification. Il s'agit du formulaire à utiliser par les entreprises pour demander à la Commission soit qu'elle déclare ne pas avoir lieu d'intervenir, en application des règles de concurrence communautaires, à l'égard d'un accord ou d'une pratique déterminés (« attestation négative »), soit qu'elle déclare l'interdiction de l'article 85, paragraphe 1^{er}, du traité instituant la CEE inapplicable à une entente dont les aspects bénéfiques l'emportent sur les effets anticoncurrentiels (« exemption »).

Le nouveau formulaire devra permettre en principe à la Commission de disposer immédiatement de toutes les données juridiques et économiques nécessaires à l'appréciation des accords notifiés. Commentant ces mesures, M. Peter Sutherland, membre de la Commission chargé de la politique concurrence, a souligné que cette réforme va de pair avec la procédure accélérée d'oppositions que l'on trouve dans plusieurs règlements récents d'exemption catégorielle (licence de brevet, spécialisation, coopération en matière de recherche et de développement). Lorsque des entreprises notifient un accord en demandant le bénéfice de l'exemption, la Commission est tenue de se prononcer dans un délai de six mois, ce qu'elle ne peut faire que si elle dispose, dès le début, de tous les éléments d'appréciation nécessaires.

Le nouveau formulaire ne sera d'utilisation obligatoire qu'à partir du 1^{er} janvier 1986.

Il pourra être utilisé dès qu'il sera disponible. On pourra l'obtenir auprès des services de la Commission et de ses bureaux de presse et d'information.

NOUVELLES PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES POUR 1985 et 1986

Les services de la Commission ont terminé (juin 1985) un nouvel exercice de prévisions économiques qui comporte, sur la base des dernières données disponibles, des chiffres révisés pour 1984, des prévisions mises à jour pour 1985 et des premières projections pour 1986 en fonction des politiques économiques actuelles.

Les éléments essentiels des nouvelles prévisions sont les suivants :

— La croissance économique dans la Communauté européenne devrait se poursuivre à un rythme modéré, aussi bien en 1985 qu'en 1986. La croissance du PIB (produit intérieur brut) en volume devrait se situer à environ 2,3 % au cours de ces deux années, c'est à dire à un niveau légèrement plus élevé que les 2,1 % enregistrés en 1984.

— L'inflation devrait continuer sa nette décélération, le taux d'augmentation du déflateur de la consommation privée régressant de 6,3 % en 1984 à 5,4 % en 1985 pour se situer à 4,4 % en 1986.

— La croissance de l'emploi devrait s'accélérer légèrement au cours de la période couverte par les prévisions, mais elle ne permettra que de stopper la progression du taux de chômage (10,9 % en 1984 ; 11,2 % en 1985 et 11,1 % en 1986).

— La contribution des exportations à la croissance devrait diminuer au fur et à mesure, que le rythme d'expansion du commerce mondial se situera à un niveau plus faible, après le niveau exceptionnel de 1984, mais elle serait relayée par un raffermissement de la demande interne.

— L'excédent des transactions courantes avec le reste du monde devrait passer du 0,1 % du PIB en 1984 à 0,4 % en 1985 et atteindre 0,7 % en 1986.

Le besoin de financement des administrations publiques devrait être ramené, sur la base des politiques actuelles, de 5,5 % du PIB en 1984 à 5,2 % en 1985 et 4,9 % en 1986.

Perspectives de l'économie communautaire en 1984 et 1986

Croissance économique

En 1984, le taux de croissance du PIB en volume a été plus faible que prévu (2,1 % contre 2,4 % selon les prévisions du mois de janvier) ; les prévisions pour 1985 ont été elles aussi légèrement corrigées et se situent maintenant à 2,3 %, niveau qui devrait être maintenu en 1986 (1).

En dépit d'une progression plus lente du commerce mondial, la contribution principale à la croissance économique devrait continuer de provenir des exportations de biens et services.

Cependant, la demande interne à l'exception des stocks devrait fournir une contribution croissante à l'accroissement du PIB.

L'investissement devrait reprendre légèrement (2,9 % en 1986 contre 2,2 % en 1985 et 2,3 % en 1984) (2). Ceci résulte d'une moyenne entre une croissance encourageante de l'investissement en biens d'équipement (6,1 % en 1985 et 4,7 % en 1986) et une performance très négative du bâtiment (-1,4 % en 1985 et +1,0 % en 1986).

La composante principale du PIB, la *consommation privée*, a enregistré en 1984 un taux de croissance de 1 % seulement. Les services de la Commission prévoient pour 1985 une légère accélération, de +1,5 % qui devrait se poursuivre en 1986, avec +2,3 %. Ce résultat dépend largement d'un accroissement prévu du revenu disponible des ménages en termes réels d'environ 1,5 % en 1985 et de 2,0 % en 1986. En particulier, les salaires par tête devraient progresser en termes nominaux de 6,7 % en 1985 et d'un peu moins de 6 % en 1986, contre un taux d'inflation attendu de 5,4 % et 4,4 % en 1985 et 1986.

Inflation

Les succès obtenus par la Communauté dans la lutte contre l'inflation sont prouvés par le fait que le taux d'accroissement du déflateur de la consommation privée prévu pour 1985, 5,4 % est inférieur à la moitié de celui enregistré en 1981 : 11,7 %. Ceci est d'autant plus remarquable que les prix à l'importation, du fait entre autres de la dépréciation des monnaies européennes vis-à-vis du dollar, ont joué négativement. Grâce aussi au revirement escompté de l'évolution des taux de change, les services de la Commission sont en mesure de prévoir une nouvelle baisse de l'inflation en 1986 jusqu'à 4,4 %.

Balance des paiements

En 1985, la Communauté devrait enregistrer une nouvelle augmentation de son *excédent commercial* jusqu'à 16 mrd de USD, grâce aux effets positifs de l'appréciation du dollar sur la compétitivité de ses marchandises, à la faiblesse des prix à l'importation et au fait que le Royaume-Uni est à nouveau en mesure de réaliser une production normale de charbon. Pour 1986, les services de la Commission prévoient une nouvelle augmentation de l'excédent jusqu'à 26 mrd de USD, due essentiellement à l'amélioration des termes de l'échange résultant des hypothèses retenues pour les prix des matières premières et les taux de change.

Le déficit traditionnel de la Communauté en matière de transactions invisibles devrait continuer à croître — mais à un

(1) Les chiffres pour 1984 et 1985 contenus dans les prévisions précédentes ont été légèrement révisés sur la base des nouvelles données disponibles.

(2) Les chiffres correspondants pour les USA sont : 1984 : 18 % ; 1985 : 5,9 % et 1986 : 5 % ; et le Japon 1984 : 5,5 % ; 1985 : 6,8 % et 1986 : 5,8 %.

(1) Information à la presse de la Commission du 19 septembre 1985.

rythme plus lent — car l'excédent croissant du secteur des services sera plus que compensé par une détérioration plus importante du solde des revenus des facteurs et des transferts. Dans l'ensemble, l'excédent des transactions courantes de la Communauté devrait passer de 1,3 mrd de USD l'année dernière à plus de 9 mrd en 1985 et à 19 mrd en 1986 ce qui représente, respectivement, 0,1 % ; 0,4 % et 0,7 % du PIB.

Marché du travail

Même si le taux de croissance reste faible, il devrait néanmoins contribuer à améliorer les perspectives de l'emploi. Pendant la période couverte par les prévisions, l'emploi total dans la Communauté, qui avait déjà commencé à augmenter l'an dernier, devrait s'accroître, d'environ 0,8 % par rapport à 1984.

La progression escomptée de l'emploi ne sera toutefois pas suffisante pour absorber l'augmentation prévue des forces de travail et le chômage accusera probablement un petit accroissement supplémentaire — sur base des moyennes annuelles — en dépit de l'introduction dans certains pays de mesures qui ont pour effet de réduire le nombre des personnes enregistrées comme demandeurs d'emploi. En 1986 on devrait cependant noter un ralentissement du taux de croissance des forces de travail, ce qui devrait se traduire, étant donné la modeste expansion de l'emploi, par une stabilisation du taux de chômage.

Finances publiques

La détérioration marquée dans la situation financière des administrations publiques, constatée dans pratiquement tous les Etats membres au cours des années qui ont suivi le deuxième choc pétrolier, s'est révélée plus difficile à résoudre que prévu. Les mesures prises dans plusieurs pays pour enrayer la croissance des dépenses publiques n'ont pas toujours porté des fruits et, jusqu'à l'année dernière ; leur effet a été compensé par une croissance plus forte des intérêts versés et de certains transferts courants. Dans l'ensemble, les dépenses courantes des administrations publiques, en pourcentage du PIB, ont continué à augmenter et ont atteint en 1984 47,9 % du PIB pour la Communauté dans son ensemble. Cependant, l'importance de ces facteurs négatifs devrait diminuer tout au cours de la période couverte par les prévisions et les effets des mesures de compression des dépenses devraient l'emporter.

Sur la base des politiques économiques actuelles, le besoin de financement des administrations publiques devrait être ramené de 5,5 % du PIB en 1984 à 5,2 % en 1985 et à 4,9 % en 1986.

Principales hypothèses

La croissance du PNB aux Etats-Unis devrait passer de 6,8 % l'année dernière, à 2,7 % en 1985 et 2,4 % en 1986. La croissance de la demande interne devrait faiblir au cours de la période examinée sous l'effet des mesures visant à comprimer le déficit public et en l'absence d'une consommation privée soutenue par des dégrèvements fiscaux. En plus, une part importante de la croissance de la demande interne continuera d'être couverte par des importations, car on s'attend à une dépréciation seulement graduelle du dollar.

Le ralentissement de la croissance américaine et les difficultés que la plupart des PVD continueront de rencontrer devraient se traduire par un ralentissement marqué de la croissance du commerce mondial. Après avoir progressé en volume de 10,2 % en 1984 les importations mondiales à l'exclusion de celles de la Communauté devraient croître en 1985 et en 1986 d'environ 5,5 % alors que les marchés pour les exportations communautaires, qui avaient connu un taux de croissance de 7 % en 1984, devraient augmenter d'environ 5 % en 1985 et 1986.

En ce qui concerne les prix des matières premières, les prévisions sont basées sur l'hypothèse d'une poursuite de la tendance actuelle à la baisse des prix du pétrole. Les prix des autres matières premières devraient montrer également une tendance à la baisse en termes de dollars. Cependant, on devrait enregistrer une reprise modérée des prix en 1986 suite à des difficultés d'approvisionnement de certains produits agricoles et à la faiblesse escomptée du dollar.

En dépit de la baisse importante du dollar enregistrée au début de 1985, les hypothèses de *taux de change* retenues excluent une crise de confiance soudaine, et laissent envisager une dépréciation progressive au cours des prochains dix huit mois. Ces hypothèses reflètent une appréciation plus réaliste des perspectives de croissance aux Etats-Unis et une poursuite moins stricte des objectifs monétaires.

III. — Relations extérieures

RÉUNION MINISTÉRIELLE DE COOPÉRATION POLITIQUE (LUXEMBOURG, 10 SEPTEMBRE 1985). COMMUNIQUÉS DE PRESSE

I. — Afrique du Sud (1)

Les Ministres des Dix, de l'Espagne et du Portugal ont entendu le rapport de la mission européenne qui a séjourné en Afrique du Sud du 30 août au 1^{er} septembre 1985.

Ils ont constaté avec satisfaction que cette mission a pu exécuter son mandat qui était d'exprimer au Gouvernement sud-africain la grave préoccupation des Dix, de l'Espagne et du Portugal face à l'absence de mesures concrètes menant à l'abolition de l'apartheid et face à la détérioration de la situation qui en est résultée.

La délégation européenne a demandé la levée de l'état de siège, la libération sans délai et sans conditions de M. Nelson Mandela et des autres prisonniers politiques, la fin de la pratique de la détention sans procès et des déménagements forcés, un engagement ferme du Gouvernement sud-africain de mettre fin à l'apartheid et de supprimer la législation discriminatoire et notamment les « pass laws » et le « group areas act » et enfin des négociations véritables avec les représentants authentiques du peuple sud-africain, y compris certains de ceux qui sont actuellement emprisonnés.

La délégation européenne a eu des entretiens fort utiles avec des représentants des Eglises, des syndicats, avec des chefs d'entreprises, des journalistes et des responsables du Progressive Federal Party (PFP), de l'INKATHA et de l'Azanian People's Organisation (AZAPO).

Pour compléter ces contacts le président en exercice du Conseil et le membre de la Commission responsable pour les relations extérieures ont rencontré le 10 septembre des représentants de l'African Congress (ANC).

C'est sur la base des informations ainsi rassemblées que les Ministres ont délibéré aujourd'hui des politiques à poursuivre à l'égard de l'Afrique du Sud en particulier des mesures qu'il convient de prendre immédiatement d'une manière harmonisée.

Les Dix ainsi que l'Espagne et le Portugal ont constaté que depuis leur rencontre de Helsinki la situation avait continué de se détériorer de façon dramatique.

S'agissant des vues exprimées à la mission européenne le 1^{er} septembre par les autorités sud-africaines, les Ministres tiennent à rappeler que l'objectif des Dix, de l'Espagne et du Portugal est l'abolition pure et simple de l'apartheid, et pas seulement celle de certaines de ses composantes. Il ne peut y avoir un bon et un mauvais apartheid. Ils estiment que tous les citoyens d'Afrique du Sud doivent bénéficier de droits égaux et que la protection des minorités doit être assurée. Pour atteindre ces objectifs un dialogue réel avec les représentants de la population noire est nécessaire.

Ils poursuivront donc leurs efforts jusqu'à ce que ces résultats soient atteints.

(1) Le Royaume-Uni a fait savoir qu'il était en mesure d'appuyer la déclaration de caractère générale et les mesures positives, mais qu'il désirait réfléchir davantage sur les autres mesures.



Les conclusions qui se dégagent du voyage de la troïka et du débat d'aujourd'hui peuvent être résumées en deux points.

1. Les Dix ainsi que l'Espagne et le Portugal prennent note de la déclaration du Gouvernement sud-africain et attendent de ce dernier qu'il prenne des mesures concrètes.

2. En attendant ils maintiendront leur pression sur l'Afrique du Sud.

Les Dix ainsi que l'Espagne et le Portugal ont décidé d'harmoniser leurs attitudes sur les mesures suivantes :

Mesures restrictives

— Embargo rigoureusement contrôlé sur les exportations d'armes et de matériel paramilitaire vers la RSA.

— Embargo rigoureusement contrôlé sur les importations d'armes et de matériel paramilitaire provenant de la RSA.

— Rejet de toute coopération dans le domaine militaire.

— Rappel des attachés militaires en RSA, refus de l'accréditation des attachés militaires de la RSA.

— Découragement des accords culturels et scientifiques excepté dans les cas où ils sont de nature à contribuer à éliminer l'apartheid ou n'ont pas pour conséquence de le soutenir ; gel des contacts officiels et des accords internationaux dans les domaines du sport et de la sécurité.

— Suppression des exportations de pétrole vers la RSA.

— Suppression des exportations de matériel sensible destinées à l'armée et à la police de la RSA.

— Interdiction de toute collaboration nouvelle dans le domaine nucléaire.

Mesures positives

— Code de conduite : adaptation, renforcement et publicité.

— Programmes d'aide aux organisations anti-apartheid à caractère non-violent, notamment aux Eglises.

— Programmes d'aide dans le domaine de l'éducation à la communauté non-blanche, également sous forme de bourses pour les universités de leurs pays.

— Intensification des contacts avec la communauté non-blanche dans le domaine politique, syndical, patronal, culturel, scientifique, sportif, etc.

— Programmes d'aide à la SADCC et aux pays de la Ligne de Front.

— Programme de sensibilisation des ressortissants des pays membres en RSA.

La question d'autres mesures, y compris de sanctions reste à l'ordre du jour. Comme les Dix ainsi que l'Espagne et le Portugal l'ont déclaré le 22 juillet dernier, ils se réservent de réexaminer leur attitude faute de progrès sensibles dans un délai raisonnable, et ils feront régulièrement le point de la situation.

Par ailleurs les instances compétentes ont été invitées à examiner la possibilité d'augmenter l'aide de la Communauté européenne à la population non-blanche et aux réfugiés politiques dans les domaines social et éducatif.

Enfin les Ministres tiennent à exprimer une nouvelle fois leur grave préoccupation devant l'extension de la violence et le nombre sans cesse croissant de victimes en Afrique du Sud.

Ils voient dans cette évolution la confirmation des craintes et des mises en garde qu'ils ont exprimées depuis si longtemps.

Il est urgent que le Gouvernement sud-africain prenne enfin des mesures telles que celles demandées par la mission européenne, qui seraient de nature à créer un nouveau climat politique en ouvrant la perspective de changements profonds et pacifiques.

II. — Amérique Centrale

Les Ministres des Affaires étrangères des Dix réunis à Luxembourg, en confirmant l'appui de l'Europe aux principes et aux activités du Groupe de Contadora, se félicitent du soutien que lui apportent désormais quatre pays démocratiques d'Amérique du Sud.

A deux mois de la seconde Réunion Ministérielle CEE-Amérique Centrale, ils exhortent les pays de cette région, qui ont discuté sur l'acte de paix et de coopération révisé d'aboutir à un accord permettant une solution pacifique, globale et vérifiable.

Les Dix souhaitent vivement que tous les pays intéressés s'abstiennent de toute action pouvant porter préjudice au processus de paix de Contadora et s'efforcent de trouver des solutions adéquates aux contentieux pouvant exister dans la région, afin de faciliter une solution globale.

III. — Chili

Les Ministres des Affaires étrangères des Dix se réjouissent de l'adoption par un large éventail de courants d'opinion chiliens du document intitulé « acuerdo nacional para la transición a la plena democracia », suite aux efforts entrepris par le Cardinal Archevêque de Santiago, Monseigneur Juan Francisco Fresno, afin de promouvoir la réconciliation nationale au Chili.

Les Dix sont convaincus que cette heureuse initiative revêt le plus grand intérêt pour l'avenir politique du pays et expriment l'espoir que les pas récemment effectués puissent être prochainement suivis par d'autres, dans le but de contribuer à un retour accéléré du Chili à la démocratie.

Suite aux récents événements qui ont causé la mort de plusieurs personnes ainsi que l'arrestation de plusieurs centaines de manifestants, les Ministres des Affaires étrangères des Dix lancent un nouvel appel aux autorités chiliennes de respecter les droits de l'homme et de ne pas continuer à entraver le rétablissement de la démocratie conformément aux aspirations du peuple chilien.

IV. — Moyen-Orient

Nous avons eu un échange de vues au sujet de la situation au Moyen-Orient. Ceux des Ministres qui ont séjourné récemment dans la région ont fait part des conclusions qu'ils ont tirées à l'issue de leurs contacts.

Les Ministres ont réaffirmé leur position antérieure sur l'accord jordanien-palestinien du 11 février 1985 et ils ont rappelé que cet accord constitue un pas important en direction d'une solution pacifique et globale du conflit israélo-arabe.

Ils ont souligné l'importance d'éviter la violence et ont exprimé l'espoir que la recherche d'une solution pacifique se poursuive. Ils ont rappelé qu'ils étaient disposés à soutenir tout effort constructif en faveur de la paix dans la région.

En ce qui concerne le Liban, ils ont accueilli favorablement les efforts du Président Gemayel pour promouvoir une politique de réconciliation nationale, dans la perspective de sauvegarder l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale du Liban, avec le concours de toutes les parties concernées.

POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE

La Commission a adopté (juillet 1985) une proposition de directives de négociations visant à adopter, en raison de l'élargissement, la partie commerciale des accords de coopération ou d'association qui lient la Communauté aux pays sud-méditerranéens (1). Le principe essentiel sur lequel se fondent ces directives est de permettre le maintien des échanges traditionnels entre ces pays et la Communauté, notamment pour des produits agricoles qui bénéficient actuellement d'un régime préférentiel (2).

Il s'agit de respecter ainsi les engagements exprimés à de nombreuses reprises par la Communauté et confirmés le 30 mars dernier par le Conseil. Dans sa déclaration, le Conseil a rappelé à l'unanimité l'importance des liens entre la Communauté et le Bassin Méditerranéen et indiqué en particulier que la

(1) Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Chypre, Malte, Yougoslavie.

(2) En effet, la Communauté accorde déjà le libre accès aux produits industriels originaires des pays méditerranéens.

Communauté entendait assurer le maintien des courants d'échanges traditionnels qui pourraient être perturbés par l'élargissement.

Cette importance vaut pour l'une comme pour l'autre partie.

Le marché sud-méditerranéen représente 10 % des exportations de la Communauté, c'est-à-dire à peu près la moitié du marché américain, mais trois fois le marché japonais. C'est sur ce marché que la Communauté dégage le plus important excédent commercial : 8 milliards d'Ecus en 1984.

Pour les pays méditerranéens, le marché communautaire est tout à fait essentiel. Il représente 60 % du commerce extérieur de la Tunisie, 50 % de celui de l'Algérie, plus de 40 % pour le Maroc, l'Égypte et la Syrie.

Par exemple, l'huile d'olive en provenance de Tunisie ne représente que 4 % de la production totale des Douze mais compte pour 43 % des exportations agricoles tunisiennes et emploie 20 % de la population active de ce pays.

La Commission souligne que ces propositions ne constitueront pas une charge additionnelle pour l'agriculture européenne. Elles ont en effet pour objectif de gérer des dispositions préférentielles déjà existantes dans le respect des courants d'échanges bien identifiés.

D'autre part, la Commission présentera prochainement des propositions visant à renforcer les volets de la coopération tant économique, que financière et technique avec les pays méditerranéens.

Dans le secteur des agrumes (oranges, clémentines, citrons, mandarines, etc.) qui constituent la plus grande partie des exportations agricoles des pays méditerranéens ($\pm 80\%$), la Commission propose deux types de mesures :

- l'élimination des droits de douane résiduels qui frappent actuellement ces produits lorsque l'Espagne et le Portugal rejoindront dans quelques années le niveau préférentiel dont bénéficient les pays méditerranéens. Cette élimination se fera alors parallèlement ;

- pour les produits soumis pendant certaines périodes de l'année à des prix de référence qui resteront d'application, la Commission propose d'aligner les conditions de calcul des prix d'entrée sur la méthode retenue pour l'Espagne et le Portugal à partir de la cinquième année de leur adhésion.

Ces dispositions s'appliqueraient dans le cadre d'un plafond d'environ 800 000 tonnes, correspondant à la moyenne des ex-

portations de ces dernières années, et seraient individualisées par pays fournisseur (notamment Maroc, Tunisie, Israël, Chypre).

Pour les tomates fraîches, qui représentent environ 60 000 tonnes par an, qui concernent essentiellement le Maroc, les mêmes dispositions s'appliqueraient.

Pour les pommes de terre primeur, qui concernent environ 270 000 tonnes par an en provenance de Chypre, Égypte, Israël, Malte et Maroc, l'objectif sera obtenu soit dans le cadre de contingents tarifaires, soit par l'établissement de calendriers.

Pour le vin, l'objectif sera le maintien des importations aux environs d'un million d'hectolitres ; les vins de qualité seront favorisés par une modulation des prix de référence. Pour les vins en vrac, un prix d'offre à la frontière sera fixé annuellement.

L'ensemble de ce dispositif sera revu avec les pays partenaires avant la fin de la période transitoire (31.12.1995) afin de déterminer les mesures qu'il conviendra de prendre pour permettre le maintien à partir du 1^{er} janvier 1996 des importations traditionnelles.

Pour l'huile d'olive, la Communauté déterminera en négociation avec la Tunisie, les moyens appropriés pour assurer pendant la période 1986-1990 l'écoulement sur le marché communautaire des quantités traditionnellement exportées (46 000 tonnes par an).

En ce qui concerne les produits de la pêche, le Maroc bénéficie actuellement d'une exemption de droits de douanes sur tous les produits de la pêche à l'exception des conserves de thon et de sardines. La Commission propose de maintenir ce régime jusqu'à l'achèvement des négociations en vue d'un accord de pêche entre le Maroc et les Douze. Ces négociations devraient aboutir avant fin août 1987, moment de l'expiration des accords bilatéraux de pêche Maroc/Espagne/Portugal.

La Commission a également adopté des directives de négociation particulières pour mettre en œuvre les dispositions ci-dessus avec deux pays : Chypre et Malte. Elle le fera incessamment pour la Yougoslavie. En effet, les régimes commerciaux contractuels de la Communauté avec Chypre et Malte sont arrivés à échéance et sont actuellement poursuivis sur la base de mesures autonomes. La Commission propose donc d'ouvrir des négociations avec Chypre sur les conditions et les modalités de la mise en œuvre de la deuxième étape de l'accord d'association en conformité avec la Déclaration du Conseil du 30 mars et d'ouvrir des négociations avec Malte pour prolonger la première étape de l'accord d'association.

DROIT SOCIAL

DECEMBRE 1984
NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

Les salaires

Observations sur l'évolution des politiques de rémunération, par Raymond SOUBIE

•

La négociation sur les salaires : problèmes juridiques, par Jean PELISSIER, professeur de droit du travail à l'université Jean Moulin (Lyon III)

Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

La réduction du salaire, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier

•

Les salaires d'inactivité, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales, par Pierre VELLIEUX, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Interventions de Jean SAVATIER, et de Maurice COHEN, rédacteur en chef de la R.P.D.S.

•

Egalité professionnelle, principes et pratiques, par Jacqueline LAUFER, professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires (HEC, ISA, CFC)

•

L'évolution du salaire horaire minimum et des salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950, par Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN, Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

L'indexation des salaires remise en cause ? par Laurent VASSILLE, chargé de mission au Centre d'étude des revenus et des coûts

DROIT SOCIAL

5, rue Soufflot - 75005 PARIS

Paul PIGASSOU

Avocat au barreau de Paris
Chargé d'enseignement à l'université de Paris X

LES OLIGOPOLES ET LE DROIT

1984

EXTRAIT DU SOMMAIRE

I. — LE DROIT DES COLLUSIONS

La nécessité d'une adaptation du droit des collusions.

Paragraphe 1 — La preuve des collusions

- A. Le droit américain*
- B. Le droit communautaire*
- C. Le droit français*

Paragraphe 2 — La notion de collusion

- A. Les accords d'information sur les prix*
- B. Les systèmes de prix géographiques*
- C. Les annonces préalables de changement de prix*

II. — LE DROIT DE LA DOMINATION

Paragraphe 1 — La notion de domination

- A. Domination oligopolistique et monopoles parallèles*
- B. Domination oligopolistique et comportement déloyal*

Paragraphe 2 — La preuve de domination

- A. La présomption d'oligopole par examen des structures*
- B. La présomption d'oligopole par examen des comportements*

Éditions techniques et économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél : (1) 634.10.30

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVI
n° 3
septembre 1985

Directeur : Gérard HERVOUET,
Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

Philippe BRAILLARD et Mohammad-Reza DJALILI : Les organisations du Tiers-Monde : vers l'élaboration d'un nouveau cadre d'analyse.

Thierry HENTSCH : Orient-Occident : origines mythiques d'un couple réel.

Frank LANGDON : La politique économique du Japon à l'égard du Canada.

Paul LÉTOURNEAU : Les Allemagnes et la division Est-Ouest : une ambivalence politique.

Jacques FONTANEL : L'intérêt d'un fonds international de désarmement pour le développement (note)

L'ESPAGNE ET L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Bernard LABATUT : Le gouvernement socialiste espagnol et la participation à l'alliance atlantique depuis novembre 1982 (note).

Alberto SANTOS : Le basculement vers le sud de la politique de défense de l'Espagne (note).

ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE

Jean-Claude WILLAME : L'endettement international : des mots et des remèdes.

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

Direction, rédaction et abonnements : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Qué., Canada G1K 7P4.

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Petersgraben 29
CH-4051 Basel
(Schweiz/Suisse/Switzerland)
Tél. (061) 25.26.05

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY
Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

MEIER, ALFRED and METTLER, DANIEL : Auf der Suche nach einem neuen Paradigma der Wirtschaftspolitik

FALKINGER, JOSEF : Optimales Wachstum bei Sättigung und Wachstumsaversion

SINGH, RAM D. : State Intervention, Foreign Economic Aid, Savings and Growth in LDCs : Some Recent Evidence

SARANTIS, NICHOLAS : Fiscal Policies and Consumer Behaviour in Western Europe

BANKS, GARY : Constrained Markets, « Surplus » Commodities and International Barter

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projects, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30